Ф. БѢЛЯВСКІЙ.

ИСТОРИЧЕСКІЙ ОЧЕРКЪ РАЗВИТІЯ ГОСУДАРСТВЕННАГО КОНТРОЛЯ ВЪ РОССІИ.

Изданіе Народнаго Комиссаріата Государственнаго Контроля.
Москва.—1919 г.




Типо-литография т/д. ПЕЧАТНИКЪ
1919 г.
Москва, Хапиловская ул. д. 52
Телефоны № 24-21, 48-46.

СОДЕРЖАНІЕ.

ЧАСТЬ I.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ВЪ XVIII ВѢКѢ.

I. „Приказъ счетныхъ дѣлъ" при Алексѣѣ Михайловичѣ. Начало Гос. Контроля при Петрѣ Великомъ.—Положеніе его при преемникахъ Петра.

Извѣстія о первомъ учрежденіи чисто контрольнаго характера относятся уже къ XVII вѣку.

Въ царствованіе Алексѣя Михайловича существовалъ *„приказъ счетныхъ дѣлъ"*, обязанностью котораго было „вѣдать всего Московскаго государства приходъ и расходъ и остатокъ по книгамъ за многіе годы". *Мѣстныхъ контролеровъ и контрольныхъ учрежденій тогда еще не существовало.* Но кабацкіе и таможенные головы и другія должностныя лица, вѣдающія сборомъ податей и казенными монополіями, по окончаніи срока ихъ службы *представляли книги для счета или главному мѣстному начальнику—воеводѣ, или выборнымъ земскимъ властямъ.* Воеводы дѣлали общій счетъ сборамъ за годъ, опредѣляли, сколько сравнительно съ прошлыми годами собрано лишнихъ доходовъ или сколько и почему недобрано дохода, и составляли объ этомъ счетный списокъ. *Земскія власти* выбирались изъ посадскихъ людей. Этимъ *выборнымъ вмѣстѣ съ земскими старостами поручалось проконтролировать всѣ черновыя книги сборщиковъ и составить на ихъ основаніи бѣловой отчетъ.* Онъ читался вслухъ „всякихъ чиновъ людямъ и по многу разъ", чтобы можно было этимъ гласнымъ чтеніемъ провѣрить записи и счеты. Послѣ такой мѣстной ревизіи финансовые сборщики высылались съ книгами по первому зимнему пути для окончательнаго отчета въ Москву.

Такимъ образомъ, еще въ древней, *допетровской Руси ясно сознавали, что мало того, что за казеннымъ добромъ должны смотрѣть надежные люди,—и за этими людьми надо имѣть неослабный надзоръ*, и ихъ нужно тщательно контролировать, провѣряя всякую израсходованную копейку.

Петръ Великій обратилъ особенное вниманіе на то, чтобы государственное хозяйство велось экономно. Одной изъ обязанностей учрежденнаго Петромъ сената было „смотрѣть за расходами и ненужные, и особенно напрасные, оставить, денегъ же какъ можно больше собирать“. Ревизія приходо-расходныхъ книгъ лежала сначала на царской *ближней канцеляріи*, затѣмъ на *сенатѣ*. Позже, когда были образованы коллегіи, кромѣ штатсъ-конторъ коллегіи, вѣдавшей расходами государства, Петръ образовалъ особую *„ревизіонъ-коллегію“*. Ей повелѣно было *вѣдать счетъ всѣхъ государственныхъ доходовъ и расходовъ и судъ надъ лицами, изобличенными въ злоупотребленіяхъ по части собиранія доходовъ и употребленія расходовъ*. Черезъ два года по учрежденіи, въ 1722 г., этой коллегіи повелѣно было состоять при сенатѣ. Такимъ образомъ, Петръ Великій нѣсколько разъ мѣнялъ устройство ревизіоннаго органа и его форму, однако съ этихъ поръ въ Россіи съ небольшими перерывами уже постоянно существуетъ высшее контрольное учрежденіе.

У Петра были ясное сознаніе особенной важности контроля и намѣреніе широко и основательно поставить контрольное дѣло. *Въ его „ближнюю канцелярію“ приходо-расходныя книги поступали вмѣстѣ съ подлинными документами*. Если этихъ документовъ не присылали, то канцелярія настойчиво требовала, чтобы „отписки и выписки, съ чего вносили въ приходъ, собравъ все, что есть противъ приходныхъ книгъ, прислать немедленно“ въ канцелярію сената; *для ревизіонъ-коллегіи опять-таки требовались подлинныя перечневыя вѣдомости*.

Трудный и сложный путь ревизіи по подлиннымъ документамъ или, вѣрнѣе, по точнымъ свѣреннымъ копіямъ ихъ былъ не по силамъ петровскимъ канцеляріямъ; этимъ порождалась крайняя медленность ревизіи. Напримѣръ, книги, представленныя въ ближнюю канцелярію изъ приказа артиллеріи за 1711—1712 гг., были обревизованы только въ 1717 году. Несмотря на всѣ грозныя предостереженія („ковать за ноги и на шеи наложить цѣпи, лишить движимаго и недвижимаго имущества...“), приходо-расходныя книги доставлялись несвоевременно. Такъ, напр., изъ указа сената 15 февраля 1716 г. видно, что приходо-расходныя книги за 1714 г. „поданы только изъ посольской, воинской, адмиралтейской и с.-петербургской канцелярій городовыхъ дѣлъ, а изъ прочихъ канцелярій и изъ приказовъ губерній того 1714 года съ подлинными приходными и расходными книгами и дѣлами и счетными списками дьяковъ и подъячихъ ниоткуда не прислано, а за той неприсылкой въ счетномъ дѣлѣ учинилась остановка“. Можетъ-быть, *вслѣдствіе этихъ препятствій къ доставкѣ подлинныхъ документовъ и слож-*

сти документальной повѣрки, ревизіонъ-коллегія въ послѣдніе годы царствованія Петра стала ограничиваться уже провѣркой только по перечневымъ выпискамъ; подлинныя же книги оставались въ архивахъ отчетныхъ учрежденій, и только въ случаѣ сомнѣній ревизіонъ-коллегія имѣла право требовать на ревизію подлинные книги и документы. Такой упрощенный способъ ревизіи пользы приносилъ немного.

На мѣстахъ непосредственное наблюденіе за сборомъ доходовъ въ каждой области имѣлъ *земскій надзиратель сборовъ (камериръ)*. Онъ наблюдалъ, чтобы всѣ доходы собирались своевременно, „чтобы они не были ни похищены или утеряны, и чтобы во всѣхъ доходахъ исправно былъ данъ отчетъ“.

Въ общемъ въ это время въ центрѣ и на мѣстахъ *государственная отчетность велась больше на бумагѣ и мало обезпечивала отъ злоупотребленій*. Особенно въ плачевномъ состояніи она находилась при первой преемницѣ Петра Великаго. Императрица Екатерина съ прискорбіемъ замѣтила, что отчетность существуетъ въ Россіи только именемъ, „а въ самомъ дѣлѣ счету никогда не бывало“, о чемъ она неоднократно и напоминала ревизіонъ-коллегіи. Императрица Анна Іоанновна для облегченія работъ „ревизіонъ-коллегіи“ издала для нея особую инструкцію и учредила *девять счетныхъ комиссій и генеральную счетную комиссію*, на которую было возложено обревизованіе запущенныхъ счетовъ за старые годы.

Чтобы пріучить чиновниковъ къ правильному веденію и своевременному доставленію отчетности, были приняты крутыя мѣры. Генеральной счетной комиссіи предоставлено было право *держать подъ карауломъ членовъ и оберъ-секретарей тѣхъ коллегій и канцелярій, изъ которыхъ не будутъ во-время присланы счета*. При Елизаветѣ Петровнѣ *ревизіонъ-коллегія* снова была сдѣлана *единственной высшей для всѣхъ мѣстъ и лицъ имперіи ревизіонной единицей*.

II. Екатерининская реформа контрольнаго дѣла.

При Екатеринѣ II *ревизіонъ-коллегія дѣлится на пять департаментовъ;* отъ нея требуется, чтобы при свидѣтельствѣ счетовъ она смотрѣла не только за тѣмъ, какъ сходился доходъ съ расходомъ, но обращала вниманіе, всѣ ли выдачи произведены на законномъ основаніи.

Въ 1775 г., съ *учрежденіемъ казенныхъ палатъ, счета стали ревизоваться чрезъ казенныя палаты*, сначала путемъ возложенія этого дѣла на обязанность губернскихъ казначеевъ, а потомъ и учрежденіемъ при казенныхъ палатахъ

особыхъ экспедицій для свидѣтельства счетовъ. Вмѣстѣ съ этимъ преобразуется и центральное учрежденіе Контроля. При экспедиціи государственныхъ доходовъ, состоявшей въ это время при сенатѣ, а потомъ поступившей въ вѣдѣніе государственнаго казначея, учреждается по указу 31 декабря 1779 г. экспедиція ревизіи счетовъ для провѣрки оборотовъ гражданскихъ учрежденій, кромѣ повѣряемыхъ казенными палатами. Казенныя палаты, съ своей стороны, стали посылать въ эту экспедицію краткія выписки изъ всѣхъ обревизованныхъ счетовъ для общаго соображенія.

Такія же выписки должны были посылать въ экспедицію ревизіи счетовъ военная и адмиралтейская коллегіи; для самаго же производства ревизіи приходо-расходной отчетности всѣхъ военныхъ мѣстъ при военной коллегіи въ 1780 г. организуется военно-счетная экспедиція подъ начальствомъ генералъ-контролера. Морская отчетность провѣряется при адмиралтействъ-коллегіи, сперва въ контролерской конторѣ, а потомъ въ особой счетной экспедиціи.

Это образованіе домашнихъ контролей при военномъ и морскомъ вѣдомствахъ было, конечно, большой ошибкой; но зато образованіе хотя и не вполнѣ самостоятельныхъ мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій было шагомъ впередъ.

Съ установленіемъ этихъ мѣстныхъ контрольныхъ учрежденій устраняется основная причина неудачи работъ „ревизіонъ-коллегіи", которой не по силамъ было вести изъ центра всю документальную ревизію. *Государственной экспедиціи ревизіи счетовъ остались на долю только провѣрка извѣстной части матеріала и сведеніе всѣхъ данныхъ воедино*, въ томъ числѣ и данныхъ военнаго и морского вѣдомственныхъ контролей. Такимъ образомъ, дѣлается шагъ въ сторону нормальной постановки Государственнаго Контроля, объединяющаго контрольныя функціи и имѣющаго свои мѣстныя контрольныя учрежденія.

Въ указѣ 15 февраля 1781 г. экспедиціи вмѣняется въ обязанность по всѣмъ счетамъ прилежно наблюдать, всѣ ли доходы въ свое время вступили; доставлялись ли суммы по мѣстамъ, куда назначены; нѣтъ ли изъ казенныхъ денегъ гдѣ какой утраты и нѣтъ ли какихъ-либо неуказанныхъ расходовъ при подрядахъ и поставкахъ, нѣтъ ли какихъ-либо передачъ при казенныхъ строеніяхъ, нѣтъ ли излишнихъ издержекъ и капитальныя суммы туда ли обращены, куда должно. По обревизованіи счетовъ экспедиція составляетъ и представляетъ управляющему годовой табель: „сколько и гдѣ за расходами какихъ денегъ осталось и всѣ ли они въ цѣлости находятся, если окажутся какіе начеты или недоимки, то сообщать о томъ годовую выписку для взысканія ихъ". Такъ какъ и при новомъ устройствѣ центральнаго

учрежденія ревизія все же не успѣвала справиться съ матеріаломъ и отставала, то *штатъ экспедиціи былъ усиленъ, для повѣрки запущенной отчетности учреждена дополнительная экспедиція,* наконецъ, *упрощены и сокращены были пріемы ревизіи;* ревизія, какъ говорилось въ указѣ, „будучи очищена отъ всѣхъ излишнихъ обрядовъ, сдѣлается простѣе и сообразнѣе съ настоящею ея цѣлью“.

При существованіи экспедиціи для ревизіи счетовъ не представлялось уже дальнѣйшей необходимости въ существованіи „ревизіонъ-коллегіи“, такъ какъ новая отчетность шла мимо нея, и эта коллегія была упразднена; оставленъ только одинъ изъ ея департаментовъ для окончанія старыхъ счетовъ и дѣлъ, чѣмъ онъ и занимался цѣлыхъ 28 лѣтъ съ 1809 г. и все-таки разбора всѣхъ дѣлъ не окончилъ.

Разсматривая исторію контрольнаго дѣла за весь огромный періодъ существованія русскаго государства до начала минувшаго вѣка, можно придти къ слѣдующимъ заключеніямъ. Правительство давно сознавало необходимость строгаго контроля прихода и расхода государственныхъ средствъ, но мѣры принимало далеко не достаточныя для этого. Контрольное дѣло на ладъ не шло. Строгіе указы и суровыя угрозы, къ которымъ прибѣгали, дѣлу не помогали; происходило это потому, что не устранены были самыя существенныя причины непорядка: *несовершенство мѣстнаго счетоводства и недостатокъ въ работникахъ въ тѣхъ контрольныхъ учрежденіяхъ, которыя въ концѣ концовъ стали заводить.* Въ результатѣ и оказалось то печальное положеніе дѣла, что „въ ревизіонъ-коллегіи время отъ времени столь великое число умножилось неревизованныхъ счетовъ, что многіе милліоны государственной казны въ неизвѣстности находятся“.

Другой крупный недостатокъ постановки контрольнаго дѣла заключался въ зависимости его отъ лицъ, распоряжающихся расходомъ суммъ, и въ разрозненности по разнымъ вѣдомствамъ, имѣвшимъ свои конторы (военное и морское вѣдомства) и посылавшимъ въ центральную контрольную контору лишь краткія выписки изъ счетовъ. Этотъ домашній контроль изъ боязни огласки утаилъ бы и то, что удалось бы ему раскрыть. Екатерининскія реформы этой послѣдней, обезсиливавшей контроль черты не коснулись.

ЧАСТЬ II.

КОНТРОЛЬНОЕ ДѢЛО ВЪ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНѢ XIX В.

III. Реформа Государственнаго Контроля въ началѣ XIX в.

Исторія Государственнаго Контроля въ видѣ отдѣльнаго и самостоятельнаго вѣдомства начинается съ 28 января 1811 г., когда было образовано *„главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ“*, на обязанность котораго были возложены провѣрка и ревизія приходовъ и расходовъ всѣхъ казенныхъ и общественныхъ суммъ и капиталовъ и надзоръ за ихъ движеніемъ. Управленіе дѣлами этой важной отрасли государственнаго строительства было ввѣрено особому лицу съ званіемъ *государственнаго контролера, который являлся независимымъ отъ другихъ, съ правами и обязанностями, равными прочимъ министрамъ*. Главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ состояло *изъ двухъ департаментовъ*: одинъ свидѣтельствовалъ счета по гражданской части, другой—по военной.

Такой реформой центральныхъ учрежденій Контроля былъ сдѣланъ большой шагъ впередъ въ томъ отношеніи, что военное и морское вѣдомства, тратившія большія суммы, были подчинены независимому отъ нихъ Контролю. Однако и теперь цѣлый рядъ учрежденій: *банки, кабинетъ императорскаго величества, кадетскіе корпуса, „комиссія прошеній“, въ суммахъ, отпускаемыхъ по высочайшимъ повелѣніямъ въ пособія частнымъ лицамъ, суммы на расходы по царскосельскому дворцу, комиссія духовныхъ училищъ и многія другія учрежденія были освобождены отъ ревизіи государственнаго контролера* или при самомъ учрежденіи самостоятельнаго Госуд. Контроля, или вскорѣ послѣ его учрежденія. Нѣкоторыя бюрократическія учрежденія добились этой привилегіи путемъ упорнаго уклоненія отъ представленія на ревизію своей отчетности. Такъ, напримѣръ, обстояло дѣло съ департаментомъ удѣловъ. Такъ какъ отчеты этого департамента составлялись въ видѣ общихъ балансовъ и совершенно не давали матеріала для провѣрки хозяйственной дѣятельности удѣльнаго вѣдомства, а попытки выяснить путемъ истребованія дополнительныхъ свѣдѣній полную картину оборотовъ этого учрежденія не привели ни къ чему, то государственный контролеръ долженъ былъ согласиться отмѣнить постановленіе о доставленіи на ревизію отчетовъ удѣльнаго вѣдомства.

Не таковъ былъ финансовый планъ Сперанскаго, по

мысли котораго въ сущности и совершилось это первое преобразованіе вѣдомства Государственнаго Контроля. Его мнѣніе было то, что „контрольная часть по существу своему должна быть независима“, и всѣ учрежденія отъ кабинета государя до волостного правленія включительно нужно подчинить независимому Государственному Контролю.

Большое значеніе въ произведенной въ 1811 г. реформѣ имѣло уже то, что *государственный контролеръ получилъ право непосредственнаго доклада царю*. Обычными предметами такихъ докладовъ были дѣла о начетахъ, особенно когда они касались особъ, занимающихъ высокое положеніе; докладывалъ государственный контролеръ царю также объ общемъ ходѣ дѣла, о тѣхъ мѣрахъ, которыя онъ намѣренъ принять къ усовершенствованію государственной ревизіи, а также о нѣкоторыхъ секретныхъ мѣрахъ для обнаруженія открывшихся при ревизіи важныхъ злоупотребленій, когда, напримѣръ, по условіямъ дѣла требовалось отправить на мѣста безъ огласки слѣдователей или произвести внезапный обыскъ.

Важно было то, что по дѣламъ, исходящимъ изъ своего вѣдомства, *государственный контролеръ присутствовалъ въ сенатѣ*. Важно было и то, что было положено начало коллективному руководству дѣлами Контроля.

Въ манифестѣ 28 января не упомянуто о совѣтѣ новаго контрольнаго вѣдомства. Онъ былъ учрежденъ на общеминистерскомъ положеніи и въ первые годы своего существованія назывался совѣтомъ государственнаго контролера, а затѣмъ совѣтомъ Государственнаго Контроля. Въ кругъ административныхъ дѣлъ совѣта входили дѣла по разсмотрѣнію годовой смѣты и годовыхъ отчетовъ, по претензіямъ частныхъ лицъ къ казнѣ, по упущеніямъ чиновниковъ Контроля и о преданіи ихъ суду, а также другія дѣла по предложенію государственныхъ контролеровъ.

Подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера совѣтъ Контроля состоялъ изъ директоровъ департаментовъ и *имѣлъ лишь совѣщательное значеніе*, такъ что государственный контролеръ могъ и не согласиться съ его мнѣніемъ. Въ ревизіонномъ отношеніи его вѣдѣнію подлежали дѣла, требующія по ихъ важности общаго соображенія. Въ ревизіонномъ дѣлѣ это была въ Государственномъ Контролѣ послѣдняя инстанція для большей части дѣлъ. Положенія общаго присутствія государственной экспедиціи ревизіи счетовъ по обревизованнымъ ею отчетамъ и книгамъ обязательно поступали на разсмотрѣніе совѣта. Особый вѣсъ придавало совѣту Государственнаго Контроля его право, неоднократно и съ успѣхомъ осуществлявшееся, управлять вѣдомствомъ въ случаяхъ болѣзни или отсутствія государственнаго контролера. Впервые этотъ порядокъ имѣлъ мѣсто въ 1817 году, а затѣмъ послѣ смерти

перваго государственнаго контролера бар. Кампенгаузена, когда совѣтъ Государственнаго Контроля болѣе трехъ лѣтъ (до 1827 г.) управлялъ контрольнымъ вѣдомствомъ.

Нарожденіе отдѣльнаго, хотя и не вполнѣ еще независимаго *Государственнаго Контроля было встрѣчено враждебно тѣми бюрократическими вѣдомствами*, которыя подчинялись его ревизіи. Въ составъ этого новаго учрежденія должны были войти всѣ счетныя отдѣленія и ревизіонныя части подчинявшихся Контролю учрежденій. Но ни одно вѣдомство не соглашалось перечислить въ составъ Контроля свои счетныя отдѣленія, уклоняясь отъ этого подъ тѣмъ предлогомъ, что занятые въ этихъ отдѣленіяхъ чиновники выполняютъ, кромѣ счетныхъ, и другія текущія обязанности, и вѣдомства не могутъ ихъ отчислить безъ ущерба для своевременнаго исполненія текущихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, *Контроль остался безъ наличнаго состава работниковъ*, которые на бумагѣ были перечислены къ нему, а на дѣлѣ продолжали сидѣть на старыхъ мѣстахъ.

Общими *стараніями вліятельныхъ бюрократовъ было устроено такъ, что для контрольнаго вѣдомства были назначены болѣе низкіе оклады содержанія*, нежели во всѣхъ другихъ правительственныхъ учрежденіяхъ. Исправить сколько-нибудь это не представилось возможнымъ, такъ какъ начавшіяся наполеоновскія войны потребовали огромныхъ затратъ и напрягли до послѣдней степени средства государства. Это лишило государственнаго контролера возможности привлечь образованныхъ и способныхъ сотрудниковъ въ свое вѣдомство; весьма *неблагопріятно вліялъ на составъ контрольнаго вѣдомства и самый характеръ работы, трудной, утомительной и сложной*. И вотъ недостатокъ работниковъ и ихъ малая работоспособность становятся постояннымъ недостаткомъ вѣдомства, а между тѣмъ, одна только вошедшая въ составъ Контроля военная экспедиція принесла съ собою въ Контроль 155.000 неревизованныхъ книгъ. Въ концѣ-концовъ неревизованныхъ книгъ накопилось такое множество, что имъ и счетъ потеряли. Тяжесть положенія контрольныхъ служащихъ усугублялась тѣмъ обстоятельствомъ, что почти всѣми подотчетными вѣдомствами *счета представлялись въ такомъ состояніи, что къ этому безпорядочному матеріалу нельзя было примѣнить даже самыхъ скромныхъ требованій сколько-нибудь правильной ревизіи*. Цифровыя данныя по разнороднымъ оборотамъ нерѣдко смѣшивались въ кучу, а разобраться въ этомъ при отсутствіи подлинныхъ документовъ не представлялось никакой возможности. Это хаотическое состояніе отчетности доходило по нѣкоторымъ учрежденіямъ до того, что парализовало всякую контрольную работу. При такой тяжелой обстановкѣ дѣятельность контрольнаго вѣдомства не могла

соотвѣтствовать тѣмъ цѣлямъ и заданіямъ, выполнять которыя оно было призвано.

Изъ нѣкоторыхъ учрежденій отчетность систематически не доставлялась; не доставлялись и объясненія на ревизіонныя замѣчанія Государственнаго Контроля. Военный министръ не доставлялъ нужныхъ Контролю свѣдѣній, несмотря на указъ и побужденія даже сената. Нѣкоторые министры, какъ, напр., путей сообщенія, сознавались, что „денежные отчеты у нихъ съ давнихъ поръ въ такомъ хаотическомъ безпорядкѣ, что никакое доставленіе отчетности и невозможно; изъ числа поступившихъ по 1 окт. 1822 г. вѣдомостей ихъ оказалось необревизованными на 34 мил. руб.; равнымъ образомъ накопилось великое множество р а б о ч и х ъ отчетовъ, оставшихся безъ надлежащей въ техническомъ отношеніи провѣрки". Отчетность медицинскаго департамента оказалась въ такомъ состояніи, что было рѣшено оставить медицинскія матеріальныя книги съ 1811 по 1828 гг. вовсе безъ повѣрки. Въ военномъ вѣдомствѣ въ денежной отчетности царилъ полный хаосъ, десятки тысячъ дѣлъ, книгъ и счетовъ валялись въ департаментахъ неразобранными и въ такомъ состояніи, что о ревизованіи ихъ нечего было и думать: они валялись по угламъ на полу комнатъ, загромождали коридоры и проходы.

Прямымъ слѣдствіемъ такого положенія дѣлъ явились крайняя запущенность и отсталость ревизій. Для устраненія этого зла принимались всевозможныя мѣры: *назначались особенныя временныя комиссіи въ помощь постояннымъ контрольнымъ учрежденіямъ, упрощались до послѣднихъ предѣловъ пріемы и способы повѣрки отчетности, предоставлялось вѣдомствамъ, отчетность которыхъ нужно было провѣрить, самимъ производить эту повѣрку подъ наблюденіемъ назначенныхъ туда контрольныхъ чиновниковъ.* Но все это мало помогало дѣлу.

Не менѣе печаль но дѣло обстояло на мѣстахъ. *Обороты мѣстныхъ учрежденій ревизовались при посредствѣ казенныхъ палатъ—ихъ счетныхъ отдѣленій. Но онѣ не могли по количеству работниковъ обревизовать отчетность*, поступавшую къ нимъ, и просто безъ всякой ревизіи или послѣ поверхностнаго просмотра составляли общій отчетъ о губернскихъ оборотахъ и отсылали его въ Государственный Контроль, который по этимъ отчетамъ, съ своей стороны, никакой ревизіи произвести не могъ. Неудивительно, что при такой системѣ ревизіи не могли быть замѣчены даже такія крупныя злоупотребленія, какъ тѣ, что имѣли мѣсто въ первой четверти XIX в. въ петербургской управѣ благочинія со стороны казначея Славковича. Казенной палатой не замѣчена была огромная растрата въ суммѣ свыше 676.000 р.

Въ виду такого печальнаго положенія дѣлъ, *государственный контролеръ Кампенгаузенъ, угождая бюрократическимъ кругамъ, рѣшился* собственными руками похоронить то дѣло, развивать и укрѣплять которое ему было поручено царской властью. *Онъ отказался производить документальную ревизію дѣлъ и рѣшилъ ограничить дѣйствія Государственнаго Контроля только ревизіей общихъ отчетовъ министерскихъ департаментовъ и главныхъ управленій.* И вотъ главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ, которое раньше по подлиннымъ книгамъ и счетамъ повѣряло, то ли самое количество суммъ и капиталовъ по каждой части поступило въ приходъ и употреблено въ расходъ, какое опредѣлено закономъ; были ли соблюдены при расходованіи суммъ установленныя правила и казенная польза; вѣрны ли самые счета; не остаются ли гдѣ-либо суммы безъ движенія и причисленія ихъ къ государственному казначейству, — это управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ съ 1827 г. стало ограничивать свою дѣятельность безплоднымъ по существу разсмотрѣніемъ департаментскихъ общихъ отчетовъ, гдѣ, конечно, умѣли прятать концы въ воду.

Усиліями бюрократіи только что реформированный Контроль, такимъ образомъ, былъ сведенъ къ простой видимости, къ декораціи.

Напрасно представитель экспедиціи государственныхъ доходовъ *Севриновъ* въ совѣщаніи по этому вопросу *горячо протестовалъ противъ самоупраздненія Контроля* и указывалъ, что „*счетныя отдѣленія департаментовъ разныхъ вѣдомствъ, будучи подчинены имъ, не могутъ имѣть смѣлости открывать за собственнымъ начальствомъ упущенія, что раздѣленіе обязанностей Государственнаго Контроля между всѣми министерствами ослабитъ дѣйствіе Контроля до такой степени, что едва ли не произойдетъ отъ того и самое уничтоженіе этой части государственнаго управленія*“; большинствомъ голосовъ совѣщанія система ревизіи была измѣнена; документальная ревизія замѣнена системой „генеральной отчетности“.

Несостоятельность системы „генеральной отчетности“, заключавшейся во взаимномъ сличеніи только общихъ отчетовъ и въ соображеніи по этимъ отчетнымъ цифрамъ о причинахъ внезапнаго увеличенія расходовъ и уменьшенія доходовъ, была очевидна. Неполнота и неясность данныхъ генеральныхъ отчетовъ, а также и то, что денежные и матеріальные обороты излагались здѣсь не вмѣстѣ, но въ отдѣльныхъ отчетахъ, не согласованныхъ между собою, не давали возможности слѣдить за правильностью расходованія средствъ. Всякія хищенія, не вызывающія рѣзкаго пониженія цифры поступленія, проходили незамѣченными.

IV. Государственный Контроль въ николаевскія времена.

Въ темныя николаевскія времена полнаго бюрократическаго самовластія Государственный Контроль переживаетъ печальное время только номинальнаго, призрачнаго существованія. Однако съ внѣшней стороны въ царствованіе императора Николая сдѣлано было немало преобразованій въ устройствѣ контрольныхъ учрежденій. Былъ учрежденъ (въ 1827 г.) особый контроль при министерствѣ императорскаго двора; *упразднены были контрольныя экспедиціи адмиралтейская и черноморская*, и вмѣсто нихъ *учрежденъ при Государственномъ Контролѣ департаментъ морскихъ отчетовъ*; учреждены были временныя контрольныя комиссіи для окончательной разборки залежавшихся счетовъ прежняго времени.

Въ 1836 г. было произведено *общее преобразованіе Государственнаго Контроля*, которое замѣтно измѣнило его устройство и расширило права его. Государственный Контроль, согласно этому преобразованію, состоялъ *изъ совѣта Государственнаго Контроля, трехъ контрольныхъ департаментовъ: гражданскихъ отчетовъ, военныхъ и морскихъ, а затѣмъ канцеляріи и архива*. Каждый департаментъ состоялъ *изъ общаго присутствія*, отдѣленій и канцеляріи. *Общее присутствіе состояло*, кромѣ начальника департамента и старшихъ отвѣтственныхъ чиновниковъ, изъ нѣсколькихъ членовъ, опредѣлявшихся туда высочайшими указами.

Общему присутствію подлежало: разсмотрѣніе ревизіонныхъ соображеній по повѣркѣ отчетовъ и книгъ, совершаемой въ отдѣленіяхъ каждаго департамента, и возникшихъ при ревизіи сомнѣній, также и разсмотрѣніе правильности предлагаемыхъ отдѣленіями счетнымъ мѣстамъ и лицамъ вопросовъ; разсмотрѣніе начетовъ, открываемыхъ при ревизіи отчетовъ и перевѣркѣ книгъ; разсмотрѣніе выгодности разныхъ операцій, независимо отъ законности производства ихъ; дѣла по претензіямъ частныхъ лицъ; предположенія, относившіяся къ измѣненію порядка ревизіи; случаи, требовавшіе подтвержденія или дополненія законовъ, поясненія или отмѣны. Однако *права заключать ревизіи и опредѣлять самостоятельно начеты и взысканія* общимъ присутствіямъ не было дано.

Высшей инстанціей, разрѣшающей всѣ затрудненія, могущія возникнуть при ревизіи счетовъ, и опредѣляющею мѣры къ постепенному усовершенствованію счетоводства и отчетности, является совѣтъ Государственнаго Контроля. Онъ разсматриваетъ результаты ревизіонной дѣятельности съ высшей государственной точки зрѣнія и подготовляетъ

матеріалъ для составленія всеподданнѣйшаго отчета; онъ имѣетъ право утверждать расходы, которые съ формальной стороны не вполнѣ были оправданы, и оставлять безъ преслѣдованія убытки по операціямъ, предпринятымъ въ какихъ-либо нравственныхъ или политическихъ цѣляхъ, онъ заключаетъ ревизію и опредѣляетъ начеты.

Установленіе коллегіальнаго порядка разсмотрѣнія дѣлъ можно, конечно, только привѣтствовать. Для того же времени это былъ большой шагъ впередъ. Хорошо было, что государственный контролеръ долженъ былъ дѣйствовать не единолично, а совмѣстно съ совѣтомъ Государственнаго Контроля, въ который входили три генералъ-контролера, управлявшихъ департаментами, и еще четыре члена по назначенію верховной власти. Заключенія этого совѣта государственный контролеръ теперь уже не имѣлъ права отмѣнять единолично, и въ случаѣ несогласія его съ рѣшеніемъ совѣта Контроля дѣло переносилось въ высшую инстанцію. Весьма цѣлесообразно было и то, что директора департаментовъ также рѣшали дѣла не единолично, а совмѣстно съ общими присутствіями этихъ департаментовъ.

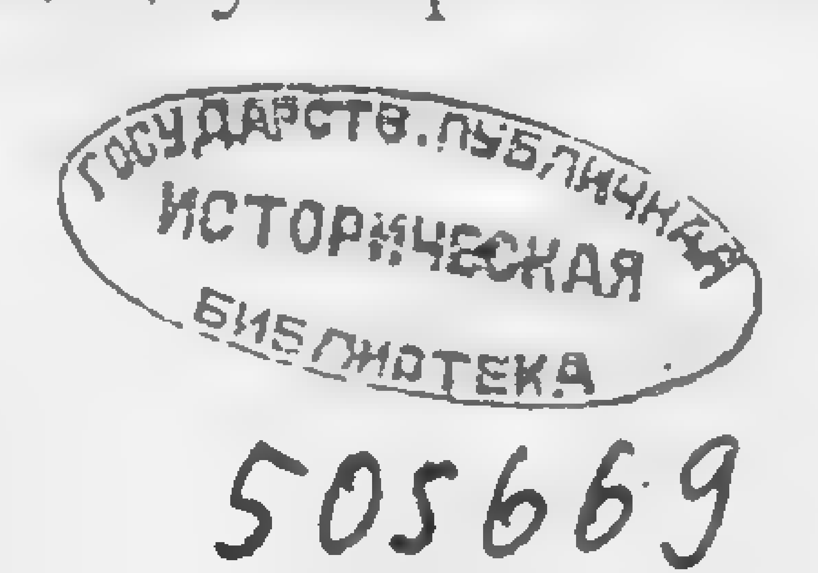
Обязанности Государственнаго Контроля были двоякаго рода: производство ревизіи и утвержденіе ея. Первое возлагалось на контрольные департаменты, а второе—на совѣтъ Государственнаго Контроля. Нѣкоторое и значительное расширеніе правъ Государственнаго Контроля заключалось въ томъ, что *департаменты соображали выгодность или невыгодность различныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства*, т. е. могли не ограничиваться одной формальной стороной дѣла. Совѣту Государственнаго Контроля дано было право *указывать мѣры къ усовершенствованію счетоводства и отчетности*, что могло служить къ возбужденію вопроса объ измѣненіи самаго характера ревизіи. Наконецъ, хорошая сторона реформы Контроля въ николаевское время заключалась еще и въ томъ, что теперь *былъ расширенъ штатъ чиновниковъ и улучшено ихъ содержаніе*. Во всѣхъ учрежденіяхъ Государственнаго Контроля было положено 270 чиновниковъ, содержаніе которыхъ было сравнено съ окладами, существовавшими въ счетныхъ частяхъ другихъ министерствъ.

Внѣшнее, весьма цѣлесообразное преобразованіе Государственнаго Контроля при Николаѣ I, однако, не внесло оживленія въ его внутреннюю жизнь. Напрасно новый государственный контролеръ Хитрово пытался въ извѣстной степени улучшить непригодную систему ревизіи,—заботился *о составленіи подробныхъ правилъ ревизіи въ видѣ инструкцій, въ которыхъ было указано, „какимъ образомъ должно приступать къ ревизіи какого-либо счета, продолжать и оканчивать ревизіи, и что слѣдуетъ замѣчать по счету каждаго рода“*;

напрасно составлялись и особыя правила для надлежащаго устройства отчетности въ самихъ распоряжающихся кредитами вѣдомствахъ; напрасно, по настоянію Хитрово, въ видахъ упорядоченія хозяйственной дѣятельности казенныхъ управленій, образуется особый *комитетъ изъ чиновниковъ разныхъ министерствъ для составленія положенія о подрядахъ и контрактахъ для военнаго и гражданскаго вѣдомствъ.* Все осуждается на полное безплодіе самой системой ревизіи только общихъ счетовъ и отчетовъ, не позволявшей проникнуть въ суть хозяйственныхъ операцій разныхъ бюрократическихъ департаментовъ и управленій.

Всѣ управленія, распоряжавшіяся деньгами, повѣряли въ сущности сами себя. Состоявшіе при нѣкоторыхъ департаментахъ и въ ихъ общихъ присутствіяхъ для наблюденія за ревизіей чиновники Государственнаго Контроля не были въ состояніи услѣдить за нею, такъ что нерѣдко оказывалось, что отчеты департаментовъ не согласны съ книгами и документами; *генеральные отчеты министерствъ доставлялись Государственному Контролю иногда чрезъ пять-шесть лѣтъ по совершеніи оборотовъ; краткость отчетовъ и теперь не давала возможности дѣлать какія-либо основательныя заключенія о ходѣ хозяйственныхъ операцій.* Государственному Контролю, правда, было предоставлено право непосредственной перевѣрки отчетности чрезъ командируемыхъ имъ для этой цѣли контролеровъ, но у послѣднихъ не было достаточныхъ средствъ и силъ, чтобы произвести дѣйствительную перевѣрку всей громады отчетности. Ошибки и злоупотребленія обнаруживались только случайно. Работа Контроля была мертвой и безплодной, и вполнѣ понятно то на что жаловался въ своемъ всеподданнѣйшемъ отчетѣ Госуд. Контролеръ Хитрово, что „большая часть“ способныхъ чиновниковъ имѣетъ отвращеніе къ скучнымъ и труднымъ занятіямъ по дѣламъ сего рода“ (т.-е. контрольной провѣрки). И дѣйствительно, *личный составъ въ николаевскую эпоху былъ жалкій.* Въ 1853 г. изъ 300 лицъ, служившихъ въ этомъ вѣдомствѣ въ должностяхъ начальниковъ отдѣленій и ниже, было только 90 человѣкъ, обучавшихся въ какихъ-либо учебныхъ заведеніяхъ, а изъ нихъ только 25 съ высшимъ образованіемъ. Такой личный составъ не могъ, конечно, служить достаточной порукой доброкачественности работы.

Попрежнему оставалось въ высшей степени *небрежнымъ и отношеніе къ Государственному Контролю вліятельной бюрократіи.* Попрежнему вѣдомства доставляли отчетность въ Контроль въ крайне безпорядочномъ видѣ, несвоевременно, и все это сходило съ рукъ. Такое скромное по своимъ финансовымъ оборотамъ вѣдомство, какъ министерство юстиціи, ухитрилось за одно десятилѣтіе съ 1836 г



по 1846 г. не доставить въ Контроль къ 1849 г. отчетности въ оправданіе своихъ расходовъ на сумму свыше 33 мил. руб. Между тѣмъ, за этою безпорядочностью въ отчетности скрывались очень крупные безпорядки въ веденіи государственнаго хозяйства, устранить которые оказалась безсильною даже верховная власть. На одномъ изъ отчетовъ государственнаго контролера по поводу безхозяйственности въ вѣдомствѣ путей сообщенія царь положилъ такую резолюцію: „О безпорядкахъ, замѣченныхъ по сему управленію, сообщить по моему приказанію графу Клейнмихелю (министру путей сообщенія) и потребовать отъ него объясненія". Но эти объясненія повели только къ тому, что казна отпустила 9 мил. рублей, огромную по тому времени сумму, на покрытіе долговъ „этого вѣдомства", а государственный контролеръ доложилъ государю о необходимости скрывать дѣйствія вѣдомства „отъ разглашеній и укоризнъ, ведущихъ къ неуваженію правительственныхъ властей". Таково было положеніе дѣла и въ другихъ „управленіяхъ". Не даромъ чиновники николаевскихъ временъ пріобрѣли себѣ такую печальную извѣстность. Единственная мѣра, которая приносила и въ это время немалую долю пользы,—это разрѣшенныя въ 1837 г. *ежегодныя командировки въ провинцію чиновниковъ* для перевѣрки подлинной отчетности; командируемымъ составлены были подробныя инструкціи. Впервые были командированы представители Государственнаго Контроля для перевѣрки отчетности Петербургской губ., затѣмъ производилась перевѣрка отчетности Орловской губерніи въ виду открывшихся здѣсь безпорядковъ по счетамъ орловскаго губернскаго правленія. Затѣмъ слѣдовали командировки въ другія губерніи, открывшія немало злоупотребленій. Большую пользу контрольному дѣлу приносили и внезапныя ревизіи, которыя стали практиковаться начиная съ 1839 года во всѣхъ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ.

V. Проектъ реформы ген. Киселева и его неудача.

Положеніе контрольнаго вѣдомства было слишкомъ печально и ненормально, чтобы этого не сознавать. Неудивительно, что лучшіе люди николаевской эпохи возбуждали *мысль о необходимости дѣйствительнаго, а не формальнаго только преобразованія Государственнаго Контроля.* Такой проектъ преобразованія внесъ въ Государственный Совѣтъ *генер. Киселевъ.* Онъ доказывалъ необходимость возстановленія документальной ревизіи по подлиннымъ книгамъ, возложивъ это дѣло не только на центральныя учрежденія Контроля въ Петроградѣ, но и на подчиненныя ему губернскія учрежденія. Учредить послѣднія, по его мнѣнію, было

необходимо въ виду массы поступающихъ на ревизію отчетовъ. Въ то же время Киселевъ указывалъ на экономическое удобство осуществленія этого плана, такъ какъ губернскій контроль въ видѣ счетныхъ отдѣленій при казенныхъ палатахъ уже существовалъ, только въ вѣдѣніи другого министерства (финансовъ). При такой системѣ ревизіи, по мнѣнію Киселева, когда каждое вѣдомство само себя ревизуетъ, ревизія безплодна.

Противъ проекта Киселева, поданнаго одновременно съ проектомъ преобразованія Контроля, осуществленнаго въ 1836 г., возстала вся вліятельная бюрократія. Министръ финансовъ Канкринъ доказывалъ, что всякая посторонняя вѣдомству ревизія будетъ „болѣе вредна, чѣмъ полезна, между тѣмъ расходы по устройству отдѣльнаго во всѣхъ степеняхъ Контроля будутъ огромны“. *Морской министръ кн. Меньшиковъ* былъ болѣе откровененъ въ указаніи причинъ своего недовольства проектомъ Киселева. Онъ сознавался, что имѣетъ въ виду, проваливая этотъ проектъ, *оградить права министровъ отъ захватовъ контрольной власти.* Общее собраніе Государственнаго Совѣта признало, однако, что „*непреложность началъ, содержащихся въ мнѣніи генер. Киселева, въ нравственномъ смыслѣ оспаривать нельзя, ибо нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія, что окончательная цѣль ревизіи состоитъ въ повѣркѣ каждой статьи прихода и расхода, и въ повѣркѣ совершенно независимой,*—слѣдовательно, лицами, нисколько не участвовавшими въ распоряженіяхъ по тѣмъ приходамъ и расходамъ“. Но осуществленіе этого плана и общее собраніе Государственнаго Совѣта нашло неудобнымъ, боясь того „огромнаго“ расхода, который вызвало бы усиленіе состава Контроля.

Впрочемъ, приводилось и другое весьма любопытное соображеніе: нѣкоторые доказывали, что независимый Контроль будетъ безплоденъ, такъ какъ, въ виду безконечнаго разнообразія выполняемыхъ государствомъ сложныхъ хозяйственныхъ операцій, невозможно собрать въ одномъ вѣдомствѣ необходимое число свѣдущихъ и опытныхъ лицъ, которыя были бы въ состояніи правильно оцѣнить дѣйствія распорядителей этими операціями: для этого потребовались бы со стороны ревизующихъ и большія теоретическія свѣдѣнія, и огромный, долговременный практическій навыкъ. Эти казуистическія соображенія и запугиваніе министра финансовъ огромными расходами и рѣшили судьбу проекта Киселева. Онъ былъ отвергнутъ, а вмѣстѣ съ нимъ погребено на нѣсколько десятилѣтій и контрольное дѣло.

Въ николаевскія времена впервые возникла *идея фактическаго контроля*—въ видѣ обозрѣнія Контролемъ на

мѣстѣ текущаго счетоводства въ подотчетныхъ предпріятіяхъ и внезапнаго освидѣтельствованія кассъ. Мысль о такомъ Контролѣ встрѣтила сочувствіе у наслѣдника Александра Николаевича, стоявшаго руководителемъ военно-учебныхъ заведеній. Онъ полагалъ, что „внезапное свидѣтельство суммъ и обозрѣніе книгъ чиновниками Государственнаго Контроля есть мѣра весьма полезная, особенно если такая ревизія будетъ производиться по всѣмъ вѣдомствамъ и возможно чаще". Согласился съ этимъ и Государственный Совѣтъ; однако относительно военнаго вѣдомства здѣсь полагали, что мѣра эта „не согласна съ достоинствомъ высшаго военнаго управленія". Но противъ опять выступилъ тотъ же министръ финансовъ, настаивая, что такая ревизія нарушала бы существенныя права министровъ, подвергая ихъ зависимости отъ равной власти. И интересамъ бюрократическаго самолюбія была и на этотъ разъ принесена въ жертву прекрасная мысль объ установленіи въ хозяйственной жизни государства правильнаго фактическаго Контроля.

Однако идея о необходимости коренной реформы Контроля продолжала жить и укрѣпляться въ обществѣ того времени. Въ 1852 г. подъ предсѣдательствомъ *кн. Гагарина было учреждено особое совѣщаніе, подъ названіемъ контрольнаго комитета для разсмотрѣнія вопроса о системѣ ревизіи.* Здѣсь новый *министръ финансовъ Княжевичъ* высказался всецѣло *за систему Киселева,* предлагая государственному контролеру возстановить ревизію подлинной отчетности и передать въ вѣдѣніе Государственнаго Контроля всѣ контрольныя отдѣленія казенныхъ палатъ, образовавъ изъ нихъ мѣстныя губернскія ревизіонныя инстанціи. Это разногласіе обратило на себя вниманіе даже самого Николая I, который на докладѣ комитета написалъ: „Мнѣніе Княжевича кажется мнѣ весьма основательнымъ; желаю, чтобы государственный контролеръ подробно мнѣ объяснилъ, почему не соглашается съ нимъ".

Мнѣніе Княжевича нашло поддержку и въ лицѣ наслѣдника престола, будущаго государя Александра II: „Я не только согласенъ, но и убѣжденъ,—писалъ онъ,—что существующая нынѣ въ Россіи система контрольной отчетности требуетъ преобразованія существеннаго,—требуетъ для того, чтобы подчинять ревизіи строгой и правильной, и по документамъ, и на самомъ мѣстѣ всѣ операціи, денежныя и матеріальныя, всѣхъ безъ изъятія отраслей государственнаго управленія". Несмотря на все это, *бюрократія сумѣла отстоять свою точку зрѣнія, и старая система держалась еще нѣсколько лѣтъ.* Только эпоха реформъ принесла съ собою обновленіе и контрольнаго дѣла на Руси.

ЧАСТЬ III.

ПОЛОЖЕНІЕ ГОСУДАРСТВЕННАГО КОНТРОЛЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНѢ XIX ВѢКА.

VI. Реформа Татаринова.

Въ 1855 году, по представленію государственнаго контролера Анненкова, былъ посланъ за границу В. А. Татариновъ для изученія постановки контрольнаго дѣла въ государствахъ Западной Европы. Посѣтивъ Пруссію, Австрію, Бельгію и Францію, онъ подробно изучилъ и изложилъ въ отдѣльныхъ докладахъ и запискахъ сущность и отличительныя черты практиковавшихся тамъ контрольныхъ системъ и составилъ особый *проектъ, который указывалъ на необходимость введенія новыхъ началъ и въ финансовой системѣ, и въ системѣ ревизіонной. Въ финансовой системѣ признавалось необходимымъ однообразное для всѣхъ управленій составленіе смѣтъ*, обнимающихъ всѣ средства и расходы государства; предѣлы каждой отдѣльной статьи и смѣты должны быть ненарушимы, то-есть не должна допускаться замѣна недостатковъ по одной статьѣ сбереженіями по другой, и, наконецъ, каждая смѣта должна дѣйствовать въ теченіе только строго опредѣленнаго срока. *Въ кассовомъ отношеніи требовалось единство кассы*, т.-е. сосредоточеніе всѣхъ денежныхъ средствъ исключительно въ кассахъ министерства финансовъ. Въ *отношеніи постановки ревизіи* проектъ Татаринова требовалъ *установленія самостоятельнаго, вполнѣ независимаго отъ исполнительной власти ревизіоннаго учрежденія съ правомъ производить по подлиннымъ документамъ всестороннее наблюденіе за расходомъ и приходомъ казны, а также обсуждать хозяйственныя операціи и распорядителей* кредита, то-есть лицъ, дающихъ предписанія, и *исполнителей* этихъ предписаній, т.-е. кассъ; далѣе проектъ устанавливалъ *предварительную ревизію,* то-есть повѣрку правильности расходныхъ предписаній распорядителей кредитовъ раньше самаго расхода. *Ревизія должна производиться по подлиннымъ актамъ и документамъ.*

Генералъ-адъютантъ Анненковъ, представляя эти планы преобразованія, писалъ, что правильныя составленіе и заключеніе смѣтъ введутъ стройный порядокъ въ государственныхъ оборотахъ и ихъ отчетности; единство кассы, значительно подкрѣпивъ государственное казначейство, упроститъ счетоводство и дастъ первое и главное орудіе для уста-

новленія своевременной отчетности: контроль предварительный, устроенный съ необходимыми для безостановочнаго хода административной машины ограниченіями, придастъ ревизіи быстроту и видимость прямыхъ и безотлагательныхъ результатовъ, ибо только такимъ контролемъ можно достигнуть существенно важной для правительства цѣли— предупрежденія неправильныхъ дѣйствій по расходованію суммъ. Въ самомъ дѣлѣ, какъ бы ни были удачны комбинаціи по устройству контроля послѣдующаго, всегда подобный контроль, безъ пособія контроля предварительнаго, будетъ учрежденіемъ относительно мертвымъ,—всесильнымъ, можетъ-быть, для открытія злоупотребленій, но недостаточнымъ для огражденія казны отъ незаконнаго употребленія ся достоянія. Притомъ всякій распорядитель всегда скорѣе приметъ справедливое замѣчаніе по дѣйствію, только что предположенному, но еще не совершившемуся, чѣмъ по дѣйствію, уже совершившемуся, когда тотъ же распорядитель возбудитъ споръ, ибо возникаетъ уже вопросъ объ его отвѣтственности. Повѣрка послѣдующая, распространенная на дѣйствія какъ распорядителей, такъ и исполнителей, производимая притомъ по слѣдамъ самыхъ дѣйствій и по подлиннымъ документамъ, дополнитъ этотъ процессъ ревизіи, который долженъ кончиться не позже слѣдующаго года за отчетнымъ.

Для обсужденія пользы и необходимости установленія въ контрольномъ дѣлѣ новыхъ началъ, указанныхъ Татариновымъ, была учреждена въ 1858 г. подъ предсѣдательствомъ гр. Гурьева *высшая комиссія*. Когда работы этой комиссіи стали извѣстны министрамъ и главноуправляющимъ, съ ихъ стороны посыпались самыя разнородныя возраженія противъ реформы Контроля. Разныя вѣдомства всѣми силами старались отстоять существованіе своихъ собственныхъ вѣдомственныхъ капиталовъ „для секретныхъ цѣлей" и возражали противъ единства кассы.

Министры особенно сильно возражали противъ права государственнаго контролера оцѣнивать дѣйствія министровъ и доводить до государя о нехозяйственности ихъ распоряженій. Это означало бы, по ихъ мнѣнію, что равный судитъ равнаго. Несмотря на то, что Александръ II, сочувствовавшій реформѣ Контроля, на докладѣ комиссіи написалъ относительно разсужденій противниковъ реформы, что *„эти разсужденія весьма покойны для тѣхъ, которые не хотятъ никакихъ улучшеній"*, министры все же добились въ концѣ-концовъ существенныхъ ограниченій реформы. Высшей комиссіей было предположено предоставить Контролю право постановлять окончательные ревизіонные приговоры лишь по дѣйствіямъ исполнителей хозяйственныхъ расходовъ, то-есть кассъ, а заключенія свои по дѣйствіямъ

распорядителей кредитами Контроль долженъ былъ представлять на обсужденіе высшихъ учрежденій или высочайшей власти. Были допущены существенныя изъятія изъ установленнаго новыми правилами порядка ревизіи. Были освобождены отъ повѣрки Государственнымъ Контролемъ суммы, расходуемыя подъ непосредственнымъ наблюденіемъ „высочайшей власти“ и на предметы, „его величеству извѣстные“, а также и капиталы сословные, общественные или пожертвованные съ опредѣленною цѣлью.

18 февраля 1859 г. были высочайше утверждены слѣдующія коренныя начала преобразованія государственной отчетности. Составленіе смѣтъ должно производиться по системѣ однообразной; въ самой смѣтѣ должны быть приведены всѣ данныя, нужныя для того, чтобы удостовѣриться въ необходимости назначенія каждаго кредита. Въ смѣтѣ должны быть тщательно отдѣлены расходы по сбору доходовъ отъ общихъ государственныхъ расходовъ. Это раздѣленіе необходимо для того, чтобы опредѣлить чистую производительность доходныхъ статей. Доходы и расходы постоянные должны быть непремѣнно отдѣлены въ смѣтѣ отъ временныхъ доходовъ и расходовъ. Смѣта должна быть разсмотрѣна и утверждена одновременно съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по государству; эта система—лучшее средство вѣрно разсчитать по прошлогоднему расходу размѣръ необходимыхъ кредитовъ на будущій годъ. Смѣтные остатки и сбереженія не могутъ переводиться на расходы по другимъ основнымъ параграфамъ смѣты. Смѣта дѣйствительна только на опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго кредиты закрываются. Въ Россіи должно быть установлено единство кассы; всѣ денежныя средства, кромѣ незначительныхъ авансовъ на мелочные, не терпящіе отлагательства расходы, должны быть сосредоточены въ рукахъ министерства финансовъ.

Для производства ревизіи должна быть установлена одна ревизіонная инстанція — Государственный Контроль, который по подлиннымъ актамъ и документамъ повѣрялъ бы какъ дѣйствія исполнителей (кассъ), такъ и дѣйствія распорядителей, лицъ, дающихъ предписанія и дѣлающихъ распоряженія по движенію капиталовъ; но дѣйствія распорядителей судятся не непосредственно приговорами Государственнаго Контроля, а представляются съ заключеніемъ министровъ на высочайшее усмотрѣніе черезъ установленныя высшія государственныя учрежденія или во всеподданнѣйшихъ отчетахъ и докладахъ государственнаго контролера.

Чтобы предупредить неправильныя выдачи, Государственный Контроль ведетъ предварительную ревизію, повѣряетъ предписанія лицъ, распоряжающихся расходованіемъ

кредитовъ до уплаты денегъ; ревизія, послѣдующая за уплатою денегъ, производится по подлиннымъ документамъ

Въ 1859 году, когда закончила свои занятія высшая комиссія, была *образована подъ предсѣдательствомъ Татаринова специальная комиссія изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ для составленія на основаніи одобренныхъ высшей комиссіей основныхъ началъ общаго проекта государственной отчетности и выработки правилъ и формъ смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядковъ.* Опять поднялась жестокая борьба и старанія всѣми мѣрами ограничить реформу. Однако послѣдствіемъ этой работы явилась передача разными вѣдомствами въ государственное казначейство свыше 300 капиталовъ разныхъ наименованій на сумму около 56 мил. руб. Оказалось, что въ распоряженіи разныхъ вѣдомствъ накоплялись въ качествѣ мертваго капитала огромныя суммы, въ то время какъ государство для удовлетворенія потребностей тѣхъ же вѣдомствъ вынуждено было дѣлать займы съ уплатою по нимъ процентовъ. Результатомъ трудовъ этой комиссіи было послѣдовательное проведеніе предложенныхъ Татариновымъ и одобренныхъ высшей комиссіей принциповъ реформы: 22 мая 1862 г. были утверждены и введены въ дѣйствіе „Правила составленія, исполненія и заключенія финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій". Въ 1864 г. введено было въ Петроградѣ, въ видѣ опыта, единство кассы, и учреждена при Государственномъ Контролѣ временная ревизіонная комиссія для производства своевременной документальной ревизіи оборотовъ тѣхъ министерствъ, къ которымъ примѣнено было единство кассы. Въ слѣдующемъ году единство кассы и документальная ревизія были распространены уже на цѣлый рядъ губерній.

Сущность *документальной ревизіи* должна была заключаться въ томъ, чтобы отчетность всѣхъ кассъ вмѣстѣ съ ассигновками распорядителей и оправдывающими ихъ документами поступала ежемѣсячно на ревизію въ *мѣстныя учрежденія Государственнаго Контроля, образованныя подъ наименованіемъ контрольныхъ палатъ и отдѣленій ихъ.* Эти учрежденія не причислены были къ общимъ губернскимъ мѣстамъ, но явились какъ самостоятельныя учрежденія, производящія окончательную ревизію отчетовъ въ губерніяхъ и подчиненныя непосредственно государственному контролеру. Во главѣ контрольной палаты стоялъ управляющій; отдѣленіемъ управляетъ начальникъ отдѣленія. Управляющіе съ ревизорами составляютъ общее присутствіе контрольныхъ палатъ. Контрольныя палаты и отдѣленія ихъ ревизуютъ по шнуровымъ книгамъ и подлиннымъ документамъ денежные обороты губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ, кассъ спеціальныхъ сборщиковъ и управленій, распоряжающихся кредитами и сборомъ госу-

дарственныхъ доходовъ. Палаты свидѣтельствуютъ также наличность денежныхъ суммъ и матеріальнаго имущества согласно съ книгами и документами.

Общее присутствіе палаты получаетъ сразу болѣе широкія права, чѣмъ даже общія присутствія департаментовъ; оно разсматриваетъ результаты произведенной отдѣленіями палаты повѣрки, опредѣляетъ и утверждаетъ начеты, открываемые при ревизіи, утверждаетъ отчеты о результатахъ ревизіи, представляемые государственному контролеру. Мѣстныя губернскія власти, не исключая и губернатора, не могутъ дѣлать никакихъ распоряженій относительно контрольныхъ палатъ и отдѣленій ихъ, а въ случаѣ замѣченныхъ со стороны чиновъ контрольныхъ палатъ упущеній губернаторъ увѣдомляетъ объ этомъ контрольную палату и государственнаго контролера. Въ 1866 г. мѣстныя контрольныя палаты были образованы почти во всѣхъ уже губерніяхъ Европейской Россіи, и всюду введено единство кассы.

Устройство контрольныхъ палатъ по губерніямъ было встрѣчено очень несочувственно губернской администраціей. Губернаторы сразу стали во враждебное отношеніе къ контрольнымъ палатамъ. Комитетъ министровъ сдѣлалъ даже попытку уничтожить независимость контрольныхъ палатъ, подчинивъ ихъ, на-ряду со всѣми губернскими учрежденіями, надзору губернатора. Независимость, однако, была сохранена за палатами, благодаря особымъ стараніямъ Татаринова, вошедшаго къ государю съ особымъ всеподданнѣйшимъ докладомъ по сему поводу.

Ревизіонной дѣятельности Контроля угрожала, однако, опасность съ другой стороны. Каждый министръ, безъ предварительнаго сношенія съ Контролемъ, испрашивалъ особымъ докладомъ *высочайшее разрѣшеніе на сложеніе начета* или на изъятіе того или другого вида расходовъ изъ общихъ правилъ отчетности. Такимъ путемъ результаты контрольной ревизіи сплошь и рядомъ сводились на нѣтъ. И здѣсь энергія и настойчивость Татаринова укрѣпили положеніе Контроля. По особому докладу Татаринова было высочайше повелѣно, чтобы впредь разрѣшенія по такимъ дѣламъ испрашивались не иначе, какъ по соглашенію съ Контролемъ и съ представленіемъ его мнѣнія по данному вопросу.

Всѣ коренныя начала, положенныя въ основу реформы въ 1859 г., были примѣнены къ дѣлу, съ однимъ существеннымъ исключеніемъ—контроля предварительнаго, который былъ изъятъ изъ системы реформы министромъ финансовъ Рейтерномъ; этотъ сановникъ такъ напугалъ государя „огромнымъ распложеніемъ переписки“ и неизбѣжнымъ будто бы при предварительномъ контролѣ замедленіемъ административныхъ распоряженій по хозяйственнымъ

операціямъ, что *царь призналъ возможнымъ оставить вопросъ о предварительномъ контролѣ въ сторонѣ при введеніи реформы, и вмѣсто того былъ установленъ контроль „по слѣдамъ дѣйствій“*.

Высочайше *утвержденнымъ 31 декабря 1863 г. положеніемъ на временную ревизіонную комиссію возложены были ревизія по подлиннымъ документамъ оборотовъ всѣхъ учрежденій, находящихся въ С.-Петербургѣ и получающихъ содержаніе изъ государственнаго казначейства, кромѣ учрежденій морского министерства*; повѣрка финансовыхъ смѣтъ, составленіе общаго отчета по исполненію финансовыхъ смѣтъ и отчета о ходѣ и послѣдствіяхъ ревизіи; собираніе по указаніямъ опыта данныхъ для исправленія и дальнѣйшаго развитія кассовыхъ правилъ. Въ составѣ временной ревизіонной комиссіи было образовано общее присутствіе. Дѣйствовавшія на-ряду съ вновь учрежденной временной ревизіонной комиссіей прежнія центральныя учрежденія Контроля подвергались значительнымъ измѣненіямъ: департаменты гражданскихъ и военныхъ отчетовъ въ Государственномъ Контролѣ упразднены съ 1 января 1870 г., а для окончанія подлежащей ихъ ревизіи отчетности за время до введенія новой системы учреждена временная контрольная экспедиція.

Система государственной отчетности, введенная съ 1864 г., основывалась, однако, на отдѣльныхъ положеніяхъ и инструкціяхъ. Общаго устава о Государственномъ Контролѣ не было; „при такой коренной реформѣ признано необходимымъ ждать указаній опыта“. И временная ревизіонная комиссія, по мѣрѣ накопленія такого опыта, составляла для усовершенствованія счетно-ревизіоннаго дѣла подробныя правила и инструкціи о пріемахъ ревизіи по главнымъ видамъ государственныхъ доходовъ и расходовъ.

Ограниченіе права Контроля на предварительный контроль въ 1863 г. было уже признано не соотвѣтствующимъ интересамъ дѣла. Журналами департамента государственной экономіи *12 апрѣля* и общаго собранія Государственнаго Совѣта *20 апрѣля 1863 г.* на Государственный Контроль возложена *всесторонняя повѣрка финансовыхъ смѣтъ, не стѣсняясь никакими предѣлами и начертаніями*. Одновременно съ преобразованіемъ системы ревизіи на Государственный Контроль возложена обязанность производить, независимо отъ повѣрки правильности и законности оборотовъ по доставляемымъ на ревизію документамъ и счетамъ, *внезапное свидѣтельство денежныхъ кассъ и провѣрку всей наличности.*

Подъ руководствомъ Татаринова были разработаны и изданы *правила для ревизіи важнѣйшихъ государственныхъ доходовъ*: питейнаго, соляного, сахарнаго, и установленъ былъ

фактическій контроль на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, а также въ почтовомъ вѣдомствѣ и отчасти по вѣдомству департамента таможенныхъ сборовъ. Въ отношеніи ревизіи матеріальнаго имущества было постановлено установить тѣсную связь между матеріальными и денежными оборотами каждаго управленія. Выработанныя сообразно съ этимъ правила матеріальнаго счетоводства и отчетности были приняты въ видѣ опыта сперва въ хозяйствѣ интендантскихъ складовъ, а затѣмъ и на горныхъ заводахъ, портовыхъ магазинахъ, адмиралтействахъ, заводахъ морского вѣдомства и на нѣкоторыхъ судахъ флота. Въ 1877 г. были введены въ дѣйствіе временныя правила „О полевомъ Контролѣ“ военныхъ расходовъ.

Результаты введенія новой системы государственной отчетности обнаружились въ скоромъ времени. Уже въ 1868 г. Татариновъ могъ засвидѣтельствовать, что при дѣйствіи новаго порядка ревизіи многіе виды неправильныхъ оборотовъ, обычные въ дореформенное время, стали явленіемъ рѣдкимъ. Предварительная повѣрка дала возможность сократить на значительныя суммы смѣтныя требованія (съ 1864—1866 гг. на 39 м. р.); цифра же сверхсмѣтныхъ кредитовъ, наоборотъ, съ 25 мил. руб. въ 1861 г. упала черезъ два года всего до 8 мил. р. Съ этого же времени сталъ исчезать и постоянный недугъ нашего бюджета — неизмѣнный дефицитъ по росписямъ. Но *бюрократія все же нашла вѣрное и сильное средство по возможности ослабить непріятное ей дѣйствіе контрольной системы.* Она *постаралась лишить* Государственный Контроль *денежныхъ средствъ*, необходимыхъ, чтобы найти способныхъ работниковъ и въ нужномъ количествѣ. *Штаты Контроля усилены не были*; контрольные чиновники при громадной напряженной работѣ оставлены были на томъ же содержаніи, которое опредѣлено было для нихъ еще штатами 30-хъ и 40-хъ годовъ. Это значило, что Контроль приступитъ къ новой работѣ съ недостаточными силами. Не ограничиваясь этимъ, чиновная бюрократія приняла всѣ мѣры, чтобы *затормозить правила кассовой отчетности и уставъ счетный и ревизіонный. И они дѣйствительно не получили силы закона, — въ 1862 г. утверждены были лишь общія смѣтныя правила.* И даже до сего времени Государственный Контроль руководится въ своихъ дѣйствіяхъ не строго опредѣленнымъ и утвержденнымъ законодательнымъ путемъ уставомъ, а многочисленными разновременно издаваемыми правилами, инструкціями и положеніями, имѣющими лишь условную обязательность, да еще нѣкоторыми статьями старыхъ, дореформенныхъ законовъ.

VII. Государственный Контроль въ эпоху реакцій конца XIX вѣка.

Въ 1881 г. императоръ Александръ III выразилъ государственному контролеру Д. М. Сольскому пожеланіе дальнѣйшаго расширенія правъ и углубленія работы Контроля. Хотя Контроль и водворилъ уже, по мнѣнію этого императора, порядокъ въ оборотахъ казеннаго хозяйства, тѣмъ не менѣе, въ виду наличности многихъ еще упущеній и злоупотребленій, онъ долженъ имѣть возможность выполнять во всемъ объемѣ свое назначеніе — блюсти интересы казны и цѣлость государственнаго достоянія. Такой взглядъ царя, казалось бы, обезпечивалъ Государственному Контролю лучшее будущее. Опираясь на благосклонное отношеніе царя, Сольскій предпринялъ мѣры *къ введенію въ жизнь предварительной и фактической повѣрки казенныхъ расходовъ*, и прежде *всего въ области желѣзнодорожнаго хозяйства*.

Производя постройки желѣзныхъ дорогъ на гарантированный казною облигаціонный капиталъ, зная, что какой бы убытокъ ни давала дорога, а акціонеры все равно будутъ получать извѣстный доходъ на затраченные капиталы, концессіонеры не заботились о хозяйственномъ веденіи этого дѣла, деньги при постройкахъ тратились неэкономно, нехозяйственно велась и эксплоатація уже построенной дороги. Поэтому-то Государственный Контроль прежде всего и возбудилъ вопросъ о необходимости организовать болѣе правильный *надзоръ за оборотами частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ*. Но упорнымъ противникомъ этой необходимой мѣры явился министръ путей сообщенія генер. Посьетъ; онъ настаивалъ, что надзоръ за оборотами частныхъ желѣзныхъ дорогъ долженъ быть сосредоточенъ въ его вѣдомствѣ, а не при Государственномъ Контролѣ; комитетъ министровъ отклонилъ этотъ проектъ Посьета, и царь утвердилъ это рѣшеніе. Но это не сломило упорства вліятельнаго бюрократа; Александръ III дѣлаетъ распоряженіе „принять мѣры къ скорѣйшему разрѣшенію предположеній о правительственномъ надзорѣ надъ оборотами частныхъ дорогъ“; но Посьетъ и на этотъ разъ не уступаетъ. Вопреки ясно выраженной волѣ царя, онъ задерживаетъ представленный ему проектъ междувѣдомственной комиссіи, поднимаетъ вновь бюрократическую волокиту, ставитъ рядъ вопросовъ и заранѣе сообщаетъ о намѣреніи на тѣ отвѣты, которые будутъ получены, дать новыя разъясненія и дополнительныя соображенія.

Государственный контролеръ Сольскій внесъ, однако, свой проектъ съ поступившими на него замѣчаніями прямо

въ комитетъ министровъ. Посьетъ не смутился и этимъ: онъ и здѣсь продолжалъ затягивать дѣло. И только когда Александръ III, освѣдомленный о всевозможныхъ препятствіяхъ, чинимыхъ дѣлу, сдѣлалъ помѣтку на полѣ доклада: „весьма недобросовѣстно“, и приказалъ окончить дѣло въ текущемъ году, Посьетъ пересталъ противиться дѣлу выработки правилъ контрольнаго надзора за оборотами желѣзнодорожныхъ обществъ. Но, въ виду продолжающагося сопротивленія другихъ вѣдомствъ, государственному контролеру пришлось все же внести въ проектъ рядъ существенныхъ измѣненій, чтобы сгладить и примирить разногласія. Не смотря на эти уступки, борьба все же продолжалась. Въ маѣ 1884 г. было образовано особое совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ Рейтерна съ цѣлью найти почву для сближенія взглядовъ контрольнаго вѣдомства и министерства путей сообщенія.

Когда, послѣ всѣхъ этихъ оттяжекъ и сопротивленія бюрократіи, правила о контрольномъ надзорѣ надъ оборотами частныхъ желѣзнодорожныхъ обществъ были проведены въ жизнь, хотя и съ существенными урѣзками и измѣненіями, Контроль обнаружилъ здѣсь рядъ существенныхъ, влекшихъ убытки для казны упущеній: чистый доходъ выводился не всегда правильно; суммы, подлежащія взносу въ казну, оставались въ распоряженіи обществъ; суммы на уплату гарантій испрашивались въ излишнемъ размѣрѣ; счета по долгамъ казны велись неправильно, безъ начисленія установленныхъ процентовъ. Одновременно надзору Контроля *были подчинены и строительныя операціи желѣзнодорожныхъ обществъ.*

Однако пріобрѣтенное такими усиліями и такою упорной и продолжительной борьбой право надзора за желѣзнодорожными обществами было скоро Государственнымъ Контролемъ опять утеряно. Съ 1891 года началось постепенное устраненіе Государственнаго Контроля отъ наблюденія за хозяйствомъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. *Усиліями Витте въ 1901 г. частныя желѣзныя дороги были совсѣмъ освобождены отъ ближайшаго фактическаго надзора Контроля за ихъ хозяйственною дѣятельностью.*

Исторія вопроса о контролѣ частныхъ желѣзныхъ дорогъ показываетъ, въ какихъ тяжелыхъ условіяхъ приходилось Контролю отстаивать свои права даже тамъ, гдѣ пожеланія ихъ расширенія и укрѣпленія, благодаря тѣмъ или другимъ благопріятнымъ случайнымъ обстоятельствамъ, исходили отъ самого царя.

5 марта 1883 г. Государственнымъ Контролемъ, по соглашенію съ министромъ путей сообщенія, были утверждены *временныя правила о контролѣ надъ оборотами эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ*, опредѣлившія кругъ

вѣдомства контроля желѣзныхъ дорогъ, его устройство и порядокъ производства повѣрки оборотовъ. Для предоставленія Контролю возможности осуществлять фактическій надзоръ въ полной мѣрѣ ему было присвоено право: присутствовать при пріемѣ и освидѣтельствованіи пріобрѣтаемыхъ для дороги матеріаловъ и имущества, а также и при установленныхъ для нѣкоторыхъ предметовъ особыхъ испытаніяхъ ихъ пригодности и доброкачественности, производить осмотръ работъ и сличать съ дѣйствительностью правильность документальныхъ показаній расходованія рабочей силы и матеріаловъ; свидѣтельствовать наличность магазиновъ, инвентаря, присутствовать при производствѣ торговъ на подряды и поставки, присутствовать при погрузкѣ и выгрузкѣ вагоновъ и при пріемѣ и сдачѣ подвижного состава, свидѣтельствовать всѣ кассы дороги, разсматривать во всякое время книги, счета, документы. Правила 5 марта 1883 г. имѣли временный характеръ, но въ дѣйствительности, за небольшими измѣненіями, сохранили силу и до настоящаго времени.

26 февраля 1890 г. было издано *постановленіе о полевомъ контролѣ.* Въ сравненіи съ временными правилами о немъ 1877 г. положеніе отличается полнотою и систематичностью въ опредѣленіи какъ правъ и обязанностей полевого контроля, такъ предметовъ и порядка дѣйствій его въ ревизіонномъ отношеніи и по отношенію къ военнымъ властямъ. Теперь на него возложены нѣкоторыя новыя обязанности: разсмотрѣніе перечней на дополнительные по военному времени расходы, сообщеніе предварительныхъ заключеній по хозяйственнымъ операціямъ, по которымъ такія заключенія будутъ запрошены, и предварительная повѣрка денежныхъ изъ казны выдачъ. Въ области фактической повѣрки полевому контролю предоставлено право участвовать по собственной иниціативѣ въ освидѣтельствованіи вещей и припасовъ при пріемѣ отъ контрагентовъ, комиссіонеровъ и поставщиковъ, но повѣрка внутренняго хозяйства войскъ, несмотря на опытъ войны 1877—78 гг., доказавшій необходимость такой повѣрки по иниціативѣ Контроля, все же поставлена въ зависимость отъ усмотрѣнія военнаго начальства.

Работа полевого контроля въ китайскую и японскую войны обратила на себя особое вниманіе военныхъ властей, выражавшихъ чинамъ Контроля признательность за ихъ полезную для арміи дѣятельность. Генералъ Гродековъ писалъ, напримѣръ: „Весьма признателенъ полевому контролю за службу, особенно признателенъ за труды по выясненію цѣнъ на разные продукты и на перевозки. Въ весьма короткій срокъ цѣны на продукты стали нормальными, и содержаніе для войскъ стало значительно дешевле“. Въ русско-японскую войну военныя власти часто, видя полезную дѣя-

тельность полевого контроля, возлагали на него разныя порученія, расширявшія его права: привлекали чиновъ Контроля въ составъ закупочныхъ комиссій, давали право производить внезапныя свидѣтельства наличія авансовыхъ суммъ, отпускавшихся на закупки, производить по собственному усмотрѣнію повѣрку матеріальнаго имущества и денежныхъ капиталовъ, находящихся въ распоряженіи войскъ. Въ это время полевой контроль впервые былъ привлеченъ къ повѣркѣ расходовъ общества „Краснаго Креста".

Намѣреніе Александра III укрѣпить и расширить дѣятельность Контроля, такимъ образомъ, не осталось безъ результата. *Предварительный и фактическій контроль получилъ въ 1880 гг. постепенно широкое примѣненіе* ко многимъ хозяйственнымъ операціямъ и оборотамъ всѣхъ вѣдомствъ государственнаго управленія. Впервые предварительный и фактическій контроль былъ примѣненъ по военному вѣдомству по ахалъ-текинской экспедиціи 1880 — 1881 гг. Затѣмъ 22 декабря 1882 г. предварительный и фактическій контроль былъ примѣненъ къ расходамъ по постройкѣ всѣхъ оборонительныхъ сооруженій на западной границѣ, а съ 1883 года и по постройкѣ войсковыхъ казармъ. По желѣзнодорожному вѣдомству предварительному и фактическому контролю впервые подчинены въ 1881 г. расходы по постройкѣ Криворожской и Баскунчакской желѣзныхъ дорогъ, съ 1886 г. предварительный контроль введенъ при постройкахъ коммерческихъ портовъ. Такимъ образомъ, постепенно осуществлялась мысль о предоставленіи Государственному Контролю права предварительной и фактической провѣрки не однихъ денежныхъ, но и матеріальныхъ капиталовъ и нѣкоторыхъ операціонныхъ.

Фактическій контроль затѣмъ постепенно *распространился на казенную продажу питей*, т. е. на доходы отъ продажи вина, а также расходы по устройству, оборудованію и содержанію складовъ, по найму помѣщеній, содержанію винныхъ лавокъ и заготовленію спирта, *по переселенческому дѣлу, на казенные горные заводы, на хозяйственныя заготовки лѣсныхъ матеріаловъ въ казенныхъ лѣсныхъ дачахъ, на работы по осушенію и орошенію земель, на работы въ портахъ и на шоссейныхъ и водныхъ путяхъ и на желѣзнодорожное строительство.* Параллельно съ фактическимъ развивался и распространялся и предварительный контроль. Предварительный контроль въ царствованіе Александра III былъ съ успѣхомъ примѣненъ на разныхъ постройкахъ военнаго вѣдомства, а военное вѣдомство уже само заботилось о примѣненіи его на всѣхъ значительныхъ строительныхъ работахъ. Вслѣдъ за тѣмъ онъ распространился на строительныя работы морского вѣдомства, а скоро и на всѣ вообще строительныя казенныя операціи. Въ 1909 г. предваритель-

ный контроль былъ введенъ при строительныхъ работахъ по воднымъ и шоссейнымъ сообщеніямъ. Вмѣстѣ съ фактическимъ контроль предварительный вводится на лѣсныхъ заготовкахъ, въ работахъ по устройству переселенцевъ; въ 1898 г., съ учрежденіемъ при управленіяхъ желѣзныхъ дорогъ особыхъ совѣтовъ для рѣшенія вопросовъ хозяйственно-коммерческаго значенія съ рѣшающимъ голосомъ въ нихъ представителя Государственнаго Контроля, предварительный контроль сталъ развиваться и въ желѣзнодорожномъ дѣлѣ; въ 1897 г. предварительный контроль сталъ примѣняться при постройкахъ желѣзныхъ дорогъ, начиная съ Сибирской, уже въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ это намѣчено было правилами Контроля надъ постройкой желѣзныхъ дорогъ 1883 г.; но зато съ 1901 г. предварительный контроль совершенно упраздняется за постройкой желѣзныхъ дорогъ акціонерными обществами.

Широкое распространеніе предварительнаго и фактическаго контроля вызвало необходимость *учрежденія въ составѣ Государственнаго Контроля особыхъ ревизіонныхъ органовъ новаго типа*, каковы, напримѣръ, *контроли на желѣзныхъ дорогахъ, полевые контроли* для фактическаго контроля снабженія арміи во время военныхъ дѣйствій и др. Постепенно измѣнялись, принимая болѣе стройный видъ, и формы организаціи центральныхъ ревизіонныхъ учрежденій. Въ 1883 г. *временная ревизіонная комиссія была преобразована въ департаментъ гражданской отчетности; департаментъ морскихъ отчетовъ преобразованъ въ департаментъ военной и морской отчетности. Въ 1884 г. изъ гражданскаго департамента выдѣляется особый желѣзнодорожный отдѣлъ; въ 1896 г. онъ преобразованъ въ особый департаментъ желѣзнодорожной отчетности*; въ 1888 г. изъ того же департамента гражданской отчетности выдѣленъ *отдѣлъ центральной бухгалтеріи Государственнаго Контроля*; нѣсколько раньше, въ 1886 г., возникла комиссія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Довольно поздно, спустя уже тридцать лѣтъ послѣ реформы Татаринова, былъ исправленъ одинъ весьма существенный *недостатокъ въ построеніи системы центральныхъ учрежденій Государственнаго Контроля—это слишкомъ ограниченныя права общихъ присутствій департаментовъ*. До 1890 г. общія присутствія мѣстныхъ ревизіонныхъ учрежденій, вопреки общепринятымъ началамъ государственнаго управленія, были поставлены по своему значенію выше общихъ присутствій центральныхъ учрежденій, которыя не имѣли права опредѣлять самостоятельно начеты и взысканія и права утвержденія и заключенія ревизій. Всѣмъ этимъ весьма усложнялось и обременялось дѣло производства и замедлялось полученіе окончательныхъ ревизіонныхъ вы-

водовъ, такъ какъ всѣ эти дѣла относились къ совѣту Государственнаго Контроля, обременяя его безъ нужды вопросами и дѣлами, не имѣющими ни первостепенной важности, ни принципіальнаго значенія. Въ 1890 г. и департаментскимъ общимъ присутствіямъ, какъ и мѣстнымъ, было предоставлено: 1) утверждать окончательно на всякую сумму отчетность и результаты ревизіи по оборотамъ признаннымъ правильными; 2) опредѣлять по оборотамъ, признаннымъ неправильными, начеты для сообщенія о взысканіи ихъ или для представленія объ ихъ утвержденіи въ совѣтъ Государственнаго Контроля; принимать въ нѣкоторыхъ случаяхъ расходы на сумму не свыше 3000 р., хотя ихъ нельзя признать въ общеустановленномъ ревизіонномъ порядкѣ вполнѣ оправданными, и т. д.

Въ царствованіе императора Александра III послѣдовали нѣкоторыя мѣры къ *упорядоченію смѣтнаго дѣла*; 12 іюня 1890 г. изданъ законъ, прекратившій отпускъ авансовыхъ кредитовъ, испрашивавшихся вѣдомствами для заблаговременнаго заготовленія матеріаловъ и вещей на счетъ смѣты будущаго года. Такими отпусками нарушались основныя начала смѣтной системы, требовавшія отнесенія всякаго расхода къ потребностямъ того самаго года, въ теченіе котораго онъ произведенъ. Приблизительно около того же времени разрѣшенъ вопросъ объ отмѣнѣ льготнаго срока какъ для государственныхъ доходовъ, такъ и для нѣкоторыхъ видовъ расходовъ; установлены сроки дѣйствія кредитовъ, ассигнуемыхъ на платежи по государственнымъ долгамъ.

28 апрѣля 1892 г. былъ изданъ общій законъ объ учрежденіи Государственнаго Контроля. Этимъ закономъ кодифицированы и закрѣплены всѣ тѣ нововведенія въ организаціи и дѣятельности Государственнаго Контроля, которыя послѣдовали со времени преобразованія государственной отчетности при Татариновѣ. Болѣе точно, въ соотвѣтствіи съ новымъ пореформеннымъ положеніемъ, опредѣлены предметы вѣдомства, указаны его составныя части, ясно формулирована независимость Контроля. Чины Контроля могутъ подвергаться отвѣтственности не иначе, какъ чрезъ посредство государственнаго контролера, почему мѣстныя начальства не входятъ ни въ какія непосредственныя распоряженія въ отношеніи къ установленіямъ Государственнаго Контроля. Измѣненія дѣйствующихъ правилъ о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ расходовъ, а также изданіе инструкцій, положеній и формъ, касающихся счетоводства и отчетности, допускаются министрами и главноуправляющими не иначе, какъ по предварительному соглашенію съ государственнымъ контролеромъ и министромъ финансовъ.

Совѣтъ Государственнаго Контроля является попреж-

нему высшею ревизіонною инстанціей и разрѣшаетъ всѣ возникающія затрудненія относительно примѣненія въ отдѣльныхъ случаяхъ установленнаго порядка ревизіи отчетности. Однако теперь значительная *часть дѣлъ совѣта отходитъ къ компетенціи общихъ присутствій департаментовъ.* Въ кругъ дѣйствій общихъ присутствій департаментовъ входятъ: разсмотрѣніе и заключеніе производимой департаментами ревизіи; обсужденіе степени выгодности подлежащихъ повѣркѣ операцій, независимо отъ законности ихъ производства и правильности самыхъ счетовъ; разсмотрѣніе претензій къ казнѣ о возвратѣ неправильно поступившихъ въ нее денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, а также всѣ прочія дѣла по претензіямъ къ казнѣ частныхъ лицъ и общественныхъ и сословныхъ учрежденій; предположенія, относящіяся къ измѣненію порядка отчетности и ревизіи; случаи, требующіе дополненія или измѣненія существующихъ законовъ. Общимъ присутствіямъ предоставляется утверждать окончательно на всякую сумму обороты, признанные при ревизіи правильными, опредѣлять начеты, разрѣшать возвратъ суммъ, неправильно поступившихъ въ казну.

Въ 1886 г. была образована *постоянная комиссія для ревизіи отчетности всѣхъ контрольныхъ частей,* но до 1892 г. комиссія эта не имѣла особаго положенія и руководствовалась въ своей дѣятельности распоряженіями государственнаго контролера. Съ изданіемъ учрежденія Государственнаго Контроля 28 апрѣля 1892 г. были установлены и включены въ сводъ законовъ правила, опредѣляющія порядокъ повѣрки отчетности контрольныхъ установленій, при чемъ принципъ самостоятельности и независимости ревизіонныхъ дѣйствій, положенный въ основу нынѣ существующей контрольной системы, въ полной мѣрѣ примѣненъ и къ комиссіи. Послѣдняя образуется подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ совѣта Государственнаго Контроля, не занимающаго въ вѣдомствѣ должностей, съ которыми сопряжены распорядительныя дѣйствія, и изъ чиновъ Контроля, не участвовавшихъ въ дѣйствіяхъ, подлежащихъ повѣркѣ комиссіи.

При введеніи 3 марта 1903 г. штатовъ Государственнаго Контроля послѣдовало преобразованіе этой комиссіи въ отдѣлъ при совѣтѣ Государственнаго Контроля съ сохраненіемъ прежнихъ ея ревизіонныхъ функцій: результаты производимой ревизіи представляются на утвержденіе совѣта Государственнаго Контроля.

Въ царствованіе Николая II былъ поставленъ на очередь вопросъ объ устройствѣ *ревизіи* весьма важной отрасли финансовыхъ оборотовъ — государственныхъ *кредитныхъ*

установленій. Почти номинально только существовавшіе въ 1880 г. ревизіонные комитеты при совѣтѣ кредитныхъ учрежденій были ограничены въ правѣ разсматривать подлинные дѣла и документы Государственнаго банка; при освидѣтельствованіи книгъ они не могли разсматривать ни открытыхъ кредитовъ, ни векселей, ни лицевыхъ счетовъ должниковъ и вкладчиковъ, ни подлинныхъ документовъ, ограничиваясь разсмотрѣніемъ исправности книгъ и вѣрности счетовъ и отчетовъ. При такихъ условіяхъ производившаяся комитетомъ ревизія отчетовъ Государственнаго банка по необходимости сводилась къ ариѳметической провѣркѣ выведенныхъ въ нихъ цифровыхъ итоговъ и къ разсмотрѣнію правильности только общаго хода операцій.

30 ноября 1891 г. образовано было особое совѣщаніе для пересмотра положенія о ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій, но работы совѣщанія не встрѣтили сочувствія въ представителяхъ финансоваго вѣдомства. Только въ 1895 г. были нѣсколько расширены права Государственнаго Контроля, которому поручены предварительное предъ внесеніемъ въ Государственный Совѣтъ разсмотрѣніе годовыхъ отчетовъ Государственнаго, Дворянскаго и Крестьянскаго банковъ и государственныхъ сберегательныхъ кассъ и составленіе по нимъ заключеній. Государственный Контроль производитъ фактическую повѣрку наличія цѣнностей всѣхъ помянутыхъ учрежденій, но только она производится непремѣнно высшими чинами центральныхъ или мѣстныхъ учрежденій Государственнаго Контроля. Составъ членовъ совѣтовъ Государственнаго, Дворянскаго и Крестьянскаго банковъ пополненъ членами отъ Государственнаго Контроля, чтобы они имѣли возможность освѣдомлять Государственный Контроль какъ о фактическомъ положеніи дѣлъ въ банкахъ, такъ и относительно общаго направленія политики банковъ, что имѣетъ большое значеніе для освѣщенія нѣкоторыхъ сторонъ ихъ дѣятельности при разсмотрѣніи государственнымъ контролеромъ банковыхъ отчетовъ.

Смѣты административныхъ расходовъ кредитныхъ учрежденій предварительно утвержденія ихъ министромъ финансовъ присылаются на заключеніе государств. контролера, но министру финансовъ, однако, предоставляется окончательно утверждать ихъ, не считаясь съ замѣчаніями государственнаго контролера. Формы періодическихъ балансовъ и годовыхъ отчетовъ кредитныхъ учрежденій, а также правила ихъ счетоводства и отчетности устанавливаются по соглашенію министра финансовъ съ государственнымъ контролеромъ. Эти правила были выработаны послѣ нѣсколькихъ лѣтъ переписки и препирательствъ со стороны министерства финансовъ.

Въ особенности большія затрудненія встрѣтились при

разрѣшеніи вопроса о внезапной повѣркѣ Государственнымъ Контролемъ цѣнностей въ кассахъ и кладовыхъ Государственнаго банка; министерство финансовъ оспаривало право Контроля обозрѣвать вексельный портфель банка, какъ несовмѣстимое съ храненіемъ коммерческой тайны, и сдѣлало уступку только послѣ долгой переписки. Въ 1899—1902 гг. начинаются энергичныя выступленія Государственнаго Контроля противъ ссудъ внѣ устава банка разнымъ пошатнувшимся предпріятіямъ; въ своихъ заключеніяхъ по отчету банка Контроль указывалъ на несоотвѣтствіе ихъ ни цѣлямъ, ни назначенію банка; настояніями Контроля эти ссуды направлены были постепенно къ ликвидаціи; но Контроль закономъ былъ допущенъ къ разсмотрѣнію отчетовъ банковъ только по сберегательной и страховой операціямъ, а также управленія по дѣламъ мелкаго кредита; о повѣркѣ отчетовъ для удостовѣренія ихъ согласія съ бухгалтерскими книгами, счетами и документами въ законѣ не упомянуто. Не указана была въ законѣ и та инстанція, которая утверждаетъ отчеты Государственнаго банка. Оба эти вопроса въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ составляли предметъ переписки между Государственнымъ Контролемъ и министромъ финансовъ. По вопросу о предварительной повѣркѣ отчетовъ банка Государственный Контроль настаивалъ на предоставленіи ему повѣрки по книгамъ, счетамъ и документамъ, безъ чего невозможно удостовѣреніе въ правильности отчетовъ и соотвѣтствіи ихъ дѣйствительному положенію оборотовъ банка.

Министерство финансовъ соглашалось на предоставленіе Государственному Контролю права сличенія счетовъ лишь съ книгами, свѣрку же отчетныхъ данныхъ со счетами и документами возлагало на делегаціи изъ совѣта банковъ. Эту точку зрѣнія министра финансовъ и закрѣпилъ законъ 30 мая 1905 года. Въ слѣдующемъ 1906 г. въ такомъ же направленіи получилъ разрѣшеніе вопросъ о повѣркѣ отчетовъ сберегательныхъ кассъ, съ тѣмъ, впрочемъ, различіемъ, что въ отношеніи ихъ государственному контролеру предоставлено, въ случаѣ встрѣченныхъ имъ сомнѣній, обращаться къ подлиннымъ счетамъ и документамъ.

Вопросъ объ утвержденіи отчетовъ банка также не получилъ принципіальнаго разрѣшенія въ смыслѣ, желательномъ для государственнаго контролера. Государственный Совѣтъ не встрѣтилъ препятствій къ тому, чтобы отчеты вносились въ Государственный Совѣтъ по одобреніи ихъ министромъ финансовъ. Въ 1901 г. въ соотвѣтствіи съ усложнившеюся и увеличившеюся количественно работою Контроля по ревизіи кредитныхъ учрежденій былъ образованъ департаментъ кредитной отчетности; къ его вѣдѣнію по закону 7 іюня 1904 г. и 30 мая 1905 г. было отнесено реви-

зіонное наблюденіе за новыми кредитными операціями по воспособленію мелкому кредиту и страховыми операціями государственныхъ сберегательныхъ кассъ. Операціи эти подлежатъ наблюденію Государств. Контроля на началахъ, въ общемъ одинаковыхъ съ операціями другихъ кредитныхъ учрежденій.

Въ исключительномъ положеніи находилось дѣло ревизіи особенной канцеляріи по кредитной части. Обороты заграничнаго отдѣленія канцеляріи, прежде передававшіеся государственному контролеру для разсмотрѣнія и сличенія съ подлинными книгами и документами, съ 1873 г. перестали поступать въ Контроль, а съ 1885 г. вмѣсто нихъ стали доставляться центральной бухгалтеріи Государственнаго Контроля вѣдомости съ самыми общими данными объ операціяхъ внутри имперіи и за границей. Петербургскій ревизіонный комитетъ при разсмотрѣніи отчета банка за 1889 г. обратилъ вниманіе на то, что съ текущаго счета департамента государственнаго казначейства перечислено было на текущій счетъ иностраннаго отдѣленія въ общемъ до 100 мил. руб., между тѣмъ какъ это отдѣленіе стояло внѣ всякаго наблюденія со стороны Государственнаго Контроля. Но переписка по этому вопросу не привела ни къ чему, и всѣ попытки Контроля подчинить ревизіи иностранное отдѣленіе кредитной канцеляріи оставались напрасными. Только въ 1910 г. послѣдовало согласіе министра финансовъ на то, что отчеты иностраннаго отдѣленія должны вноситься на разсмотрѣніе Комитета Финансовъ съ заключеніемъ государств. контролера, предварительно же передаваться Государственному Контролю для повѣрки въ бухгалтерскомъ отношеніи по книгамъ и документамъ, если послѣдніе не составляютъ тайны.

Послѣдней серьезной попыткой въ дореформенное время улучшить постановку контрольнаго дѣла были работы образованной въ 1901 г. подъ предсѣдательствомъ Тычино временной законодательной комиссіи, на которую была возложена не только кодификація счетныхъ уставовъ, но и исправленіе указанныхъ опытомъ несовершенствъ дѣйствующихъ постановленій по смѣтной, кассовой, счетной и ревизіонной частямъ, а также и разрѣшеніе всѣхъ назрѣвшихъ уже въ этой области, хотя и не проведенныхъ еще въ жизнь, ревизіонныхъ вопросовъ. На временную законодательную комиссію была возложена переработка учрежденія Государственнаго Контроля и учрежденія контрольныхъ палатъ.

Выработанные комиссіей проекты счетно ревизіонныхъ уставовъ были еще въ 1904 г. сообщены на заключеніе вѣдомствъ; но одни изъ министерствъ замедлили присылку

отзывовъ, другія ихъ вовсе не прислали, а между тѣмъ начавшееся въ 1905 г. общественное движеніе вызвало необходимость новаго пересмотра проектовъ счетно-ревизіонныхъ уставовъ не только въ виду повысившихся запросовъ общественной мысли, но и для согласованія съ новымъ государственнымъ строемъ и новыми условіями государственной работы. Возобновившіяся въ 1909 г., эти работы опять затянулись на нѣсколько лѣтъ и остались въ проектахъ до самой революціи.

Благодаря упорному, систематическому стремленію къ расширенію и укрѣпленію своихъ правъ, контрольныя учрежденія, несмотря на всѣ препятствія, которыя ставились имъ на пути самовластною бюрократіей, расширяли постепенно кругъ своего вѣдѣнія. Но много еще оставалось въ системѣ ревизіонной такого, что существенно мѣшало контрольной работѣ, останавливало ее на полупути. Такова, напримѣръ, была сложная процедура приведенія въ исполненіе ревизіонныхъ приговоровъ контрольныхъ учрежденій. Дѣятельность Государственнаго Контроля могла быть остановлена неприложеніемъ къ отчетности документовъ, необходимыхъ для ревизіи. За это Контроль не могъ налагать взысканій; онъ могъ только жаловаться соотвѣтствующему начальству. Но требованія Контроля и его жалобы, вслѣдствіе отсутствія всякой отвѣтственности за это, могли долго не исполняться и даже оставлялись безъ отвѣта. Если послѣ долгихъ ожиданій и побужденій удастся собрать нужные документы, если расходъ будетъ признанъ неправильнымъ, и Контроль потребуетъ объясненій отъ распорядителя, то отвѣты опять-таки будутъ получены послѣ долгихъ проволочекъ, уклончивые, неполные. Если Контроль налагаетъ начетъ за неправильное расходованіе средствъ, то постановленіе его не будетъ имѣть силы безъ согласія начальства того лица или мѣста, которыя подлежатъ начету. Если данное отчетное мѣсто не согласится признать правильность начета или если начетъ сдѣланъ на губернатора, то дѣло переносится въ сенатъ. Такимъ образомъ, взысканіе начетовъ производится крайне медленно, и одна уже перспектива этой волокиты заставляла опускать руки и смотрѣть сквозь пальцы на творящіеся безпорядки.

Борьба съ Контролемъ особенно упорно велась тѣми вѣдомствами, гдѣ налицо были крупныя злоупотребленія. „Хозяйственныя операціи по морскому вѣдомству,—писалъ съ откровенною грубостью управляющій этимъ вѣдомствомъ генералъ-адъютантъ Шестаковъ,—совершаются не иначе, какъ по обсужденіи въ отношеніи ихъ надобности, законности и выгодности для казны управляющимъ министер-

ствомъ и членами адмиралтействъ-совѣта. Эти лица относятся къ выгодамъ казны съ не меньшимъ сравнительно съ чинами Государственнаго Контроля рвеніемъ, не слабѣе ихъ въ пониманіи законовъ имперіи, а въ способности обсуждать, отвѣчаютъ ли предположенныя операціи по содержанію флота въ возможно лучшемъ положеніи, вѣроятно, не уступятъ домогающимся и считающимъ себя компетентными повѣрять ихъ. Предварительное участіе Государственнаго Контроля въ хозяйственныхъ операціяхъ морского вѣдомства я считаю безполезнымъ". Мнѣніе генерала Шестакова восторжествовало. И только когда рядъ хищеній и въ частности возникшее въ 1900 г. въ Севастополѣ судебное дѣло о злоупотребленіяхъ при поставкахъ для черноморскаго флота обнаружило хозяйственный развалъ въ морскомъ вѣдомствѣ, только тогда Государственный Контроль получилъ возможность нѣсколько ближе подойти къ секретамъ хозяйства морского вѣдомства.

Та же исторія повторилась въ дѣлѣ ревизіи кредитнаго дѣла. Государственный Контроль совершенно не подпускали къ разсмотрѣнію операцій Государственнаго банка не по формѣ, пока ни для кого не стало тайной, что министръ финансовъ обратилъ Государственный банкъ въ своего рода игорный домъ, какъ писалъ проф. Озеровъ, „гдѣ всѣ желающіе могли пробовать счастье,—авось повезетъ и получишь ссуду". И вотъ нѣкоторымъ дѣйствительно везло,—гиблыя убыточныя предпріятія получали отъ казны милліонныя суммы и временно поправляли дѣла. Къ желѣзнодорожному строительству Контроль вновь стали постепенно подпускать лишь послѣ того, какъ выяснились результаты постройки Сибирской желѣзной дороги, и царь положилъ слѣдующую резолюцію на сообщеніи государственнаго контролера: „Больно и грустно читать длинный перечень упущеній и излишнихъ растратъ при постройкѣ великаго Сибирскаго пути".

ЧАСТЬ IV.

ИСТОРІЯ КОНТРОЛЯ ВЪ ПЕРІОДЪ ГОСУДАРСТВ. ДУМЫ.

VI. Государственная Дума и реформа Контроля.

Общественное и народное движеніе 1904—1905 гг. и оживленіе политической жизни съ изданіемъ манифеста 17 октября не могли не коснуться и дѣятельности Государственнаго Контроля. Всѣмъ извѣстна была канцелярщина,

опутавшая контрольную дѣятельность и ревизіонныя дѣла, слишкомъ памятны были и недавнія разоблаченія, стоявшія въ связи съ постройкой Сибирскаго пути и Цусимой, чтобы забыть, какъ плохо работаетъ заржавѣвшій контрольный аппаратъ. Въ главѣ контрольнаго вѣдомства сталъ новый, свѣжій человѣкъ Д. А Философовъ, поставившій цѣлью реформировать контрольное дѣло на началахъ, приближающихъ его къ типу контрольныхъ установленій въ конституціонныхъ государствахъ.

Но общественное оживленіе 1905 г. было, какъ извѣстно, весьма непродолжительно, и за нимъ наступило не дальнѣйшее развитіе политической жизни, а самая слякотная осень реакціи, и реформа Контроля осталась только въ проектѣ. Въ 1906 г. государственный контролеръ Д. Философовъ возбудилъ вопросъ о коренномъ переустройствѣ Государственнаго Контроля. Онъ вошелъ въ совѣтъ министровъ съ предложеніемъ *выдѣлить государственнаго контролера изъ состава правительства съ сохраненіемъ за нимъ права участія въ совѣтѣ министровъ только по законодательнымъ дѣламъ, касающимся контрольнаго вѣдомства.* Но совѣтъ министровъ отклонилъ это предложеніе, клонившееся къ установленію полной независимости Государственнаго Контроля. Совѣтъ министровъ находилъ необходимымъ участіе въ совѣтѣ министровъ государственнаго контролера, какъ начальника вѣдомства, сосредоточивающаго въ себѣ обширныя отчетныя данныя о всѣхъ почти отрасляхъ государственнаго хозяйства и располагающаго весьма цѣннымъ матеріаломъ для сужденій объ успѣшности и цѣлесообразности въ финансовомъ отношеніи различныхъ мѣропріятій. Съ другой стороны, совѣтъ министровъ находилъ, что участіемъ въ его составѣ государственнаго контролера нисколько не умаляются независимость и самостоятельность контрольнаго вѣдомства, такъ какъ его ревизіонная дѣятельность ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи совѣта министровъ, на предварительное обсужденіе котораго не должны вноситься ни всеподданнѣйшіе доклады государственнаго контролера по ревизіоннымъ вопросамъ, ни всеподданнѣйшіе отчеты, содержащіе въ себѣ, помимо вопросовъ бюджетнаго характера, оцѣнку дѣятельности министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями въ государственномъ отношеніи. Самая возможность такой оцѣнки чрезвычайно затруднилась бы для государственнаго контролера съ выходомъ его изъ состава совѣта министровъ, такъ какъ въ этомъ случаѣ государственный контролеръ не располагалъ бы многими свѣдѣніями о ближайшихъ задачахъ и нуждахъ государственнаго управленія, выясняющихся именно при устномъ обсужденіи дѣлъ въ совѣтѣ, и не имѣлъ бы данныхъ для сужденія о сравни-

тельной важности, настоятельности и неотложности этихъ задачъ и нуждъ.

Нетрудно видѣть, что всѣ эти мотивы, по существу серьезные, не стоятъ въ противорѣчіи съ проектомъ Философова, такъ какъ государственный контролеръ могъ присутствовать въ совѣтѣ министровъ съ совѣщательнымъ голосомъ, стоя въ полной независимости отъ объединеннаго кабинета; этимъ самымъ вполнѣ достигалась бы и цѣль освѣдомленія его о дѣлахъ совѣта. Тѣмъ не менѣе, по изложеннымъ соображеніямъ совѣта министровъ проектъ Философова былъ отклоненъ.

Позднѣе, въ 1907 г., государственный контролеръ Шванебахъ внесъ въ совѣтъ министровъ двѣ записки, касающіяся строя и условій дѣятельности Государственнаго Контроля. Эти записки явились отчасти отраженіемъ тѣхъ рѣчей, которыя слышались о контролѣ въ Государственной Думѣ, но были внесены скорѣе въ противовѣсъ имъ. Улучшенія, которыя предполагалось внести въ контрольное дѣло, не касались существа дѣла. По вопросу о независимомъ существованіи Государственнаго Контроля и его ближайшемъ отношеніи къ Государственной Думѣ, на чемъ настаивала Дума, а къ не совѣту министровъ, Шванебахъ держался мнѣнія, противоположнаго Философову.

Дальше съ пониженіемъ общественнаго настроенія вопросъ о реформѣ Контроля и вовсе заглохъ, несмотря на настойчивыя напоминанія Государственной Думы о томъ, что въ этой области не все обстоитъ благополучно.

Государственная Дума указывала на слѣдующіе недостатки въ организаціи Контроля. Его дѣятельность ограничена изслѣдованіемъ только частныхъ случаевъ; имѣя всѣ данныя для этого, онъ не дѣлаетъ и не даетъ общихъ заключеній и замѣчаній по исполненію финансовыхъ смѣтъ и всей государственной росписи. За истекшее время онъ даетъ только бухгалтерскій отчетъ, безъ какихъ-либо добавленій и комментаріевъ, а при бюджетной работѣ на слѣдующій годъ остается совсѣмъ въ сторонѣ отъ законодательной работы. Контроля не цифръ, а цѣлесообразности расходовъ, качества хозяйственной дѣятельности не существуетъ. Всеподданнѣйшіе доклады государственнаго контролера такого контроля не замѣняютъ, такъ какъ въ нихъ вниманіе останавливается опять-таки на отдѣльныхъ случаяхъ, они не касаются общаго направленія хозяйственной дѣятельности. Въ самой организаціи Контроля нѣтъ органа, который объединялъ бы замѣчанія и выводы отдѣльныхъ ревизіонныхъ учрежденій, а это необходимо, чтобы правильно произвести повѣрку исполненія бюджета. Государственный контролеръ долженъ вносить въ Государственную Думу заключеніе по существу вносимой на обсужденіе Думы

росписи, относительно общаго положенія финансовъ и хозяйства страны. Это дѣло совѣта Контроля, который долженъ быть реорганизованъ на самыхъ широкихъ основаніяхъ.

Въ связи съ этими соображеніями о желательности измѣненія въ направленіи работы Контроля Государственная Дума остановилась и на самомъ ходѣ ревизіонной дѣятельности. Ревизія, по ея мнѣнію, поставлена въ совершенно невозможныя условія, и контроль нерѣдко является безсильнымъ добиться осуществленія результатовъ ревизіи, особенно въ случаяхъ нехозяйственности, неправильности и незаконнаго расходованія государственныхъ средствъ. Процедура взысканія крайне медлительна, активныхъ средствъ для этого Контролю не дано; по многу лѣтъ взысканія не производятся, казна несетъ убытки; взысканія слагаются за давностью, смертью и т. п. Сроки, въ теченіе которыхъ должны быть представлены объясненія, не установлены. Относительно общаго направленія политики контрольнаго вѣдомства Государственная Дума находила, что она не пойдетъ путемъ независимаго отношенія къ вѣдомствамъ и совѣту министровъ, пока предсѣдатель совѣта будетъ продолжать давать указанія контролеру и даже корректировать содержаніе его всеподданнѣйшихъ отчетовъ. Это вполнѣ и оправдалось на политикѣ Шванебаха и другихъ контролеровъ.

Пожеланія Государственной Думы въ отношеніи Гос. Контроля въ общемъ сводились къ слѣдующимъ положеніямъ, только въ части свой получившимъ осуществленіе и послѣ революціи. Государственный Контроль долженъ быть независимъ и самостоятеленъ; государственный контролеръ долженъ стоять внѣ совѣта министровъ; онъ можетъ участвовать тамъ лишь съ совѣщательнымъ голосомъ. Нужно установить сотрудничество Государственнаго Контроля съ законодательными учрежденіями въ предварительной разработкѣ бюджетныхъ и финансовыхъ вопросовъ, съ правомъ Контроля вносить въ Государственную Думу самостоятельное заключеніе по существу росписи и общихъ положеній финансоваго хозяйства страны. Отчетъ объ исполненіи государственной росписи долженъ быть преобразованъ. Кромѣ него, въ Государственную Думу должны представляться особыя заключенія по обревизованію расходовъ о правильности и хозяйственности дѣйствій вѣдомствъ. Необходимо распространить начала полной ревизіи на всѣ безъ изъятія учрежденія; здѣсь, конечно, мыслились и „канцеляріи его величества“, и удѣльное вѣдомство, и другія исключенныя изъ числа подчиненныхъ ревизіи Государ-

ственнаго Контроля привилегированныя вѣдомства. Всѣ вѣдомственные контроли нужно упразднить.

Въ своей дѣятельности Государственный Контроль долженъ руководиться закономъ, а не правилами, устанавливаемыми по соглашенію съ заинтересованными вѣдомствами; поэтому должны быть немедленно выработаны уставы счетный, смѣтный и ревизіонный. Далѣе Государственная Дума настаивала на дальнѣйшемъ усиленіи наблюдательнаго и фактическаго контроля по хозяйственнымъ операціямъ казны и ставила вопросъ, болѣе подробно разработанный впослѣдствіи всероссійскимъ съѣздомъ служащихъ Государственнаго Контроля, о томъ, что должны быть приняты срочныя мѣры къ составленію инвентаря государственныхъ имуществъ. Государственному Контролю должны быть предоставлены всѣ средства для выполненія его задачъ; его требованія должны удовлетворяться подотчетными предпріятіями незамедлительно, а не тонуть въ безплодной перепискѣ, которая тянулась иногда годами. Поэтому Государственной Думой былъ поставленъ вопросъ о предоставленіи Контролю права виновныхъ въ злоупотребленіяхъ и нерадѣніи по службѣ предавать судебнымъ властямъ.

Но, обладая этимъ правомъ, Государственный Контроль по своему личному составу долженъ стоять на достаточной высотѣ и быть вполнѣ обезпеченнымъ въ служебно-правовомъ и матеріальномъ отношеніяхъ. Отсюда вытекалъ новый рядъ пожеланій Государственной Думы о томъ, что необходимо установить принципъ несмѣняемости высшихъ чиновъ Контроля, озаботиться улучшеніемъ служебно-правового положенія среднихъ и низшихъ служащихъ съ увеличеніемъ имъ вознагражденія и пересмотрѣть положеніе о подготовкѣ кандидатовъ на классныя должности по Контролю. Необходимо организовать періодическіе съѣзды служащихъ Государственнаго Контроля и помѣщать въ одномъ изъ органовъ печати сообщенія по вопросамъ техники контрольнаго дѣла, о порядкѣ и способахъ ревизіи.

Мы кратко излагаемъ пожеланія Государственной Думы, потому что они всѣ безъ исключенія легли въ основу того, что было предпринято къ реорганизаціи Контроля послѣ февральской революціи и въ особенности на всероссійскомъ съѣздѣ служащихъ. Думскія пожеланія сдѣлались той азбукой правильной постановки контрольнаго дѣла, которую старались осуществить послѣ революціи, но для своего времени они остались простымъ платоническимъ пожеланіемъ.

Думскій уставъ о ревизіи.

Только одинъ вопросъ, поднятый Государственной Думой, вызвалъ сочувствіе правительства—это вопросъ о выработкѣ новаго ревизіоннаго устава. Правительство давно сознавало необходимость объединенія въ одномъ законѣ дѣйствовавшихъ правилъ, пріемовъ и способовъ ревизіи, выработанныхъ практикой и помѣщенныхъ въ многочисленныхъ, изданныхъ для отдѣльныхъ случаевъ указахъ, циркулярахъ и соглашеніяхъ Государственнаго Контроля съ другими вѣдомствами.

Еще въ 1878 г. подъ предсѣдательствомъ члена совѣта Госуд. Контроля Пясецкаго были выработаны 4 устава: кассовый, ревизіонный, счетный и отчетный. Государственный Совѣтъ тогда не пропустилъ этой работы Контроля, усмотрѣвъ тамъ рядъ нежелательныхъ новшествъ. Въ 1901 г. образована новая комиссія подъ предсѣдательствомъ Тычино, въ теченіе трехъ лѣтъ вновь переработавшая всѣ уставы. Война 1904 г. помѣшала ввести ихъ въ жизнь, а съ введеніемъ послѣ войны представительнаго строя проектъ Тычино уже былъ признанъ устарѣвшимъ. Дальнѣйшія работы въ этомъ направленіи производились уже подъ вліяніемъ Государственной Думы, хотя и съ существенными уступками давленію бюрократіи. Поэтому въ проектѣ устава ревизіи мы находимъ ограниченія мѣстныхъ контрольныхъ установленій, ограниченіе въ правѣ по технической ревизіи и другіе дефекты. Въ проектъ все же было внесено весьма существенное для государственнаго контролера право иниціативы въ вопросѣ о подчиненіи фактической ревизіи той или другой хозяйственной операціи. По настоянію Государственной Думы, въ новомъ уставѣ была устранена бюрократическая волокита: въ случаяхъ несогласія министра или главноуправляющаго съ наложеннымъ Государственномъ Контролемъ начетомъ государственный контролеръ былъ освобожденъ въ этихъ случаяхъ отъ обязательства вторичнаго пересмотра дѣла. Эти статьи были внесены въ проектъ устава о ревизіи по иниціативѣ И. В. Годнева, и въ этомъ его большая заслуга.

Подъ непосредственнымъ вліяніемъ думскихъ рѣчей была внесена въ проектъ устава ревизіи и статья, дающая Государственному Контролю право при обнаруженіи со стороны подотчетныхъ лицъ злоумышленія непосредственно обращаться къ судебной власти для привлеченія виновныхъ къ отвѣтственности. Нѣкоторыя учрежденія, до того времени освобожденныя отъ ревизіи Государственнаго Контроля, какъ, напримѣръ, бывшее вѣдомство

учрежденій императрицы Маріи, императорское человѣколюбивое общество, россійское общество „Краснаго Креста“, подчинялись думскимъ проектомъ ревизіи Государственнаго Контроля. Но министерства двора, удѣловъ, „собственная его императорскаго величества канцелярія“, вѣдомство православнаго исповѣданія въ отношеніи спеціальныхъ суммъ, образовавшихся помимо средствъ государственнаго казначейства, и нѣкоторыя министерства и главныя управленія въ отношеніи суммъ, ассигнуемыхъ на „извѣстное его императорскому величеству употребленіе“, были все же и думскимъ проектомъ освобождены отъ ревизіи Государственнаго Контроля. Въ этомъ повинна, можетъ-быть, не Государственная Дума, а тѣ условія, въ которыхъ ей приходилось работать; дѣятельность Государственной Думы не могла, впрочемъ, въ зависимости отъ ея личнаго состава отличаться широтой размаха и глубокимъ пониманіемъ народной воли. Поэтому многія положенія, которыя намѣчались Думой, глубже и основательнѣе поставлены въ дальнѣйшій послѣреволюціонный періодъ исторіи реорганизаціи Контроля. Остановимся для примѣра на одномъ только вопросѣ.

По выработанному Государственной Думою проекту устава ревизіи государственныхъ кредитныхъ установленій, особенная канцелярія по кредитной части, министерство финансовъ и касса городского и земскаго кредита въ отношеніи всѣхъ кредитныхъ операцій и оборотовъ по завѣдыванію находящимися въ ихъ вѣдѣніи недвижимыми имуществами подлежатъ ревизіи Государственнаго Контроля. Далѣе Государственная Дума предоставила Контролю право ревизіи дѣятельности банкирскихъ конторъ. Всѣ эти нововведенія вполнѣ понятны, цѣлесообразны и законны съ государственной точки зрѣнія. Кредитныя установленія, казенныя и частныя,—послѣднія даже въ большей мѣрѣ,—оперируютъ не своими, а довѣренными имъ народными и частными капиталами. Надзоръ за ними необходимъ. Но въ такомъ случаѣ совершенно уже непонятно, почему право слѣдить за частными кредитными установленіями простиралось только на мелкій ихъ типъ—конторы, но не распространено на крупные банки. Эта ограниченность преобразовательныхъ плановъ наблюдалась и въ другихъ случаяхъ.

Смѣлыя рѣчи, которыя слышались въ Государственной Думѣ по адресу вліятельной бюрократіи, заставили ее сплотиться тѣснѣе на самозащиту. Объединенный совѣтъ министровъ, включавшій въ свой составъ и государственнаго контролера, теперь составлялъ одинъ дружественный, сплоченный лагерь, боровшійся съ Государственной Думой. И Государственный Контролеръ, еще недавно самъ

ведшій борьбу съ злоупотребленіями вѣдомствъ, теперь стоялъ едва ли не въ первомъ ряду этой темной рати. Дѣло доходило до того, что Государственный Контроль отказывалъ Государственной Думѣ въ просимыхъ ею разныхъ справкахъ и освѣдомительныхъ матеріалахъ, чтобы не дать ей возможности проникнуть въ тайны бюрократіи, чтобы не такъ чувствовалась острота думской критики хозяйственной дѣятельности вѣдомствъ.

Роль передового борца за законность переходитъ къ Думѣ, а государственный контролеръ покорно идетъ въ свитѣ предсѣдателя совѣта министровъ туда, куда его ведетъ политика кабинета. Неудивительно, что Контроль остается въ тѣни въ разныхъ работахъ общественно-экономическаго характера; въ междувѣдомственныхъ и думскихъ комиссіяхъ и совѣщаніяхъ роль контролирующей, борющейся за законность и экономное расходованіе народныхъ средствъ силы переходитъ къ разнаго рода общественнымъ дѣятелямъ.

Въ то время, какъ оживаютъ и идутъ впередъ всѣ живыя силы страны, на слово контрольныхъ работниковъ накладывается печать молчанія, а на ихъ живую работу— тяжелыя путы. Контроль начинаетъ принижаться политикой объединеннаго кабинета до прежняго. дореформеннаго покорнаго слуги распорядительныхъ вѣдомствъ, которыя онъ долженъ былъ ревизовать.

Но, надо сказать, это печальное время имѣло и свою хорошую сторону. Оно подготовило то боевое, протестующее настроеніе въ средѣ живыхъ работниковъ контрольнаго дѣла, которое проявилось съ особой силой въ первый періодъ революціоннаго движенія.

IX. Государственный Контроль послѣ февральской революціи.

Съ первыхъ же дней революціи образовавшееся временное правительство обратило вниманіе на Государственный Контроль, какъ вѣдомство, призванное ограждать казну отъ излишнихъ тратъ; вниманіе это было естественно въ виду необходимости чрезвычайной бережливости и экономіи въ расходованіи казенныхъ средствъ, истощенныхъ войной. Первый законопроектъ былъ внесенъ Государственнымъ Контролемъ временному правительству еще въ началѣ марта. Онъ предоставилъ государственному контролеру устанавливать, когда и гдѣ онъ это признаетъ необходимымъ, постоянный предварительный и фактическій контроль. Фактическая повѣрка въ

отдѣльномъ случаѣ можетъ быть производима по распоряженію начальниковъ контрольныхъ установленій. Въ случаѣ обнаруженія при ревизіи признаковъ злоумышленія въ дѣйствіяхъ распорядителей и исполнителей контрольное установленіе сообщаетъ объ этомъ начальству и одновременно прокурорскому надзору для производства разслѣдованія и возбужденія дѣла объ уголовной отвѣтственности. Совѣту Государственнаго Контроля предоставляется право назначать въ отношеніи отдѣльныхъ оборотовъ частичную ревизію на выдержку.

Всѣ три пункта новаго закона имѣли важное значеніе. Первымъ Государственному Контролю предоставлено въ сущности право самостоятельно рѣшать вопросъ о подчиненіи той или другой операціи предварительной и фактической ревизіи, не справляясь съ мнѣніемъ того вѣдомства, въ которомъ она производится. Это давало Контролю большую независимость и возможность широкаго распространенія на всѣ крупныя отрасли хозяйства болѣе совершенныхъ формъ ревизіи, до сихъ поръ имѣвшихъ сравнительно ограниченное примѣненіе (на желѣзныхъ дорогахъ, въ казенной продажѣ питей, въ лѣсныхъ заготовкахъ). Второй пунктъ закона лишалъ обнаруженнаго Контролемъ преступника той защиты начальства, которая всегда гарантировала ему если не полную безнаказанность и сложеніе начета, то сведеніе кары „въ путяхъ монаршаго милосердія“ до какого-либо выговора или увольненія на пенсію. Право возбужденія Контролемъ уголовнаго преслѣдованія явилось большой угрозой хищникамъ казенныхъ денегъ. Право Контроля въ нѣкоторыхъ случаяхъ ограничиваться документальною ревизіей не всей груды отчетовъ, требующихъ нѣсколькихъ мѣсяцевъ, а иногда и лѣтъ работы, а ревизіей на выдержку также весьма важно: оно давало возможность совмѣстить исчерпывающую полноту ревизіи съ быстротой ея производства при огромной массѣ отчетовъ и небольшомъ количественно составѣ служащихъ, которымъ обладалъ Государственный Контроль; внезапныя фактическія повѣрки матеріальнаго имущества, равно и денежныхъ капиталовъ вскорѣ же и были произведены въ широкихъ размѣрахъ контрольными частями на желѣзныхъ дорогахъ и обнаружили существенныя неправильности и злоупотребленія.

Слѣдующимъ шагомъ въ области реформы Государственнаго Контроля было привлеченіе къ дѣлу Контроля представителей общественныхъ силъ. Закономъ 20 марта 1917 г. въ составъ общихъ присутствій всѣхъ учрежденій вѣдомства Государственнаго Контроля включалось по одному представителю отъ губернскихъ

земствъ и губернскихъ городовъ, а въ совѣтъ Государственнаго Контроля включается по одному представителю отъ общеземскаго и общегородского союзовъ. Этимъ представителямъ предоставлены были право рѣшающаго голоса и вообще всѣ права вѣдомственныхъ членовъ общихъ присутствій и совѣта. Затѣмъ закономъ 18 мая 1917 года государственному контролеру предоставлено въ случаяхъ, когда имъ будетъ признано необходимымъ, разрѣшать представителямъ общественныхъ организацій ознакомляться на мѣстахъ съ положеніемъ ревизіоннаго дѣла въ учрежденіяхъ Государственнаго контроля, а также допускать этихъ представителей къ участію въ предварительной повѣркѣ и присутствованію при производствѣ фактическаго контроля по всякаго рода операціямъ.

Контроль, такимъ образомъ, принимаетъ характеръ широкаго народно-общественнаго, а не замкнутаго чиновничьяго. Дальнѣйшимъ постановленіемъ въ области организаціи Контроля была отмѣна изъятій отъ ревизіи Государственнаго Контроля, установленныхъ въ прежнее время для различныхъ вѣдомствъ и учрежденій (министерство двора и удѣловъ, синодальное вѣдомство въ отношеніи суммъ, образовавшихся помимо средствъ государственнаго казначейства, учрежденія императрицы Маріи и проч.). Законъ этотъ въ сущности только утвердилъ фактически создавшееся послѣ революціи положеніе, ибо съ упраздненіемъ стараго режима упомянутыя учрежденія либо вовсе перестали существовать, либо вошли въ составъ общегосударственныхъ установленій. Такимъ образомъ, революція дала Государственному Контролю единство организаціи и полноту ревизіи въ смыслѣ распространенія ея на всѣ обороты государственна о хозяйства. Повѣрка упраздненнаго теперь секретнаго кредита иностраннаго отдѣленія кредитной канцеляріи и такъ называемаго 10-милліоннаго фонда показала, что большая часть этихъ средствъ тратилась на достиженіе вліянія на печать, какъ нашу правую, такъ и заграничную, на монархическія организаціи и на раздачу близкимъ царю сановникамъ.

14 іюня 1917 года произошло новое расширеніе правъ Государственнаго Контроля. Государственному контролеру и начальникамъ центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій Государственнаго Контроля предоставлено назначать по ихъ усмотрѣнію внезапную повѣрку всѣхъ суммъ, ассигнуемыхъ изъ средствъ казны въ распоряженіе общественныхъ установленій и организацій, и фактическую ревизію на вы-

держку или въ цѣломъ производимыхъ этими установленіями, организаціями и лицами операцій за счетъ суммъ, отпущенныхъ въ ихъ распоряженіе изъ средствъ казны. Сюда относились прежде всего всероссійскій земскій и городской союзы, „Красный Крестъ“, комитетъ по оказанію помощи военноплѣннымъ, Татьянинскій комитетъ, частныя желѣзныя дороги, отчеты которыхъ провѣрялись лишь отчасти, и другія учрежденія. Новый законъ составилъ существенное дополненіе къ положеніямъ, утвержденнымъ 10 іюля и 17 ноября 1916 г., когда назначена была повѣрка счетовъ нѣкоторыхъ изъ общественныхъ организацій особой комиссіей при Государственномъ Контролѣ, въ составъ которой входили въ равномъ числѣ представители вѣдомствъ и ревизуемыхъ учрежденій; при возникновеніи среди нихъ разногласій, конечно, весьма естественныхъ, въ виду заинтересованности представителей ревизуемыхъ учрежденій, вопросъ уже выходилъ изъ вѣдѣнія Государственнаго Контроля и подлежалъ перенесенію въ совѣтъ министровъ. Роль Контроля, такимъ образомъ, была весьма далека отъ самостоятельности, необходимой для доведенія ревизіи до конца.

Однако и послѣ 14 іюля 1917 г. Государственный Контроль оставался ограниченнымъ едва ли не въ самомъ важномъ и существенномъ въ то время—въ ревизіи военныхъ расходовъ. По дѣйствующимъ узаконеніямъ полевой контроль стоялъ въ зависимости отъ военнаго начальства, операціи котораго онъ долженъ былъ повѣрять; военное начальство имѣло право слагать начеты, налагаемые полевымъ контролемъ, и прекращать ревизіонное преслѣдованіе, чѣмъ положительно сводилась къ нулю дѣятельность полевого контроля тамъ, гдѣ злоупотребленія производились не мелкими чинами, а распорядителями кредитовъ. Въ октябрѣ 1917 г. былъ, наконецъ, внесенъ проектъ положеній: а) о государственномъ полевомъ контролѣ, б) о предметахъ и порядкѣ дѣйствій полевого Контроля и в) объ управленіи главнаго полевого контролера при штабѣ верховнаго главнокомандующаго, которые ставили Контроль въ независимое отъ военнаго вѣдомства положеніе; но эта реформа была осуществлена только послѣ октябрьской революціи.

Параллельно съ этими мѣрами расширенія и углубленія правъ Контроля въ дѣлѣ ревизіонномъ было приступлено къ упорядоченію нашего бюджета. Государственный контролеръ Годневъ поставилъ предъ временнымъ правительствомъ вопросъ о необходимости точнаго уясненія того, покрываются ли разрѣшенные кре-

циты имѣющимися у него средствами, или государство вступило на совершенно недопустимый путь безкредитныхъ расходовъ; въ частности государственный контролеръ настаивалъ на уясненіи, какіе именно сверхсмѣтные расходы разрѣшены за 1916 годъ и первые пять мѣсяцевъ 1917 г. и на какія средства они отнесены; какія сбереженія получились по обыкновенному и чрезвычайнымъ бюджетамъ въ 1916 г. и какія можно ожидать въ 1917 г. Особо должны быть выдѣлены расходы длительные, подлежащіе производству въ теченіе 1917 и послѣдующихъ годовъ; для такихъ расходовъ необходимо нынѣ же выяснить, на какой источникъ они должны быть отнесены въ теченіе остальныхъ мѣсяцевъ текущаго года и изъ какихъ источниковъ будутъ покрываться въ послѣдующіе годы. Одновременно Государственнымъ Контролемъ было указано на необходимость сокращенія цѣлаго ряда крупныхъ строительныхъ операцій (казармъ въ Финляндіи, ряда линій желѣзныхъ дорогъ и т. п.).

Первый всероссійскій съѣздъ работниковъ контрольнаго дѣла.

Кромѣ мѣропріятій, проведенныхъ по иниціативѣ новыхъ руководителей вѣдомства Государственнаго Контроля, въ данный періодъ исторіи Контроля нужно отмѣтить вліяніе другой силы, выступившей съ живой иниціативой въ дѣлѣ реорганизаціи вѣдомства. Эта сила—профессіональная организація самихъ служащихъ Государственнаго Контроля. Въ іюнѣ 1917 года состоялся первый всероссійскій съѣздъ служащихъ, которымъ была намѣчена и предложена къ разработкѣ цѣлая система реорганизаціи Государственнаго Контроля, опредѣляющая характеръ, задачи и цѣли дѣятельности Государственнаго Контроля, а также виды, объемъ и способы производства ревизіи. Контроль, по рѣшенію съѣзда, долженъ быть органомъ самостоятельнымъ и независимымъ отъ министровъ. Созданіе счетной палаты по типу заграничныхъ организацій Контроля съ оставленіемъ цѣлаго ряда ревизіонныхъ функцій на административныхъ органахъ, какъ противорѣчащее идеѣ полной самостоятельности ревизіоннаго вѣдомства, признано съѣздомъ нецѣлесообразнымъ. Въ дѣятельности Контроля должны быть сохранены начала децентрализаціи и коллегіальности. Долженъ быть принятъ принципъ несмѣняемости лицъ, занимающихъ отвѣтственныя должности. Государственному Контролю должно быть предоставлено право ревизіи и наложенія начетовъ не только съ точки зрѣнія законности, но и хозяйственности, цѣлесообразности и выгодности операцій.

Государственному Контролю предоставляется право предварительнаго разсмотрѣнія составленныхъ финансовыхъ смѣтъ; предварительной ревизіи Государственнаго Контроля подлежатъ финансово-хозяйственныя, строительныя операціи и по эксплоатаціи государственныхъ имуществъ. Ревизіонный грифъ, налагаемый Контролемъ въ порядкѣ предварительной повѣрки, можетъ быть: а) строго запретительный въ случаяхъ: 1) отсутствія кредита, при чемъ безкредитность принимается не только какъ отсутствіе кредита по смѣтѣ, параграфамъ, статьямъ и литерамъ, а даже по спеціальному ассигнованію на извѣстную операцію, 2) явной ошибочности въ подсчетѣ и 3) явной незакономѣрности; б) запретительный, когда и при несогласіи съ заключеніемъ Контроля начальство подотчетнаго учрежденія можетъ подъ свою отвѣтственность произвести расходъ; в) окончательное утвержденіе расхода откладывается до слѣдующей ревизіи и утвержденія расхода.

Переходя отъ предварительнаго къ фактическому контролю, съѣздъ первымъ дѣломъ опредѣляетъ его объемъ. Фактическій контроль долженъ быть примѣняемъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ во всѣхъ вѣдомствахъ и организаціяхъ, гдѣ производятся операціи на государственныя средства, и въ частныхъ предпріятіяхъ, гарантированныхъ правительствомъ. Фактическая ревизія должна быть двухъ родовъ: постоянная и внезапная, по усмотрѣнію контрольныхъ установленій, а не по вызову распорядителей кредитовъ, при чемъ должно быть предоставлено фактическому контролю право производить повѣрку и съ технической стороны. Необходимо создать планомѣрность фактическаго контроля и спеціализировать его; нужно объединеніе ревизіонной дѣятельности по спеціальнымъ видамъ путемъ созыва съѣздовъ, организаціи кадра опытныхъ ревизоровъ-инструкторовъ, открытія курсовъ, обмѣна данными опыта путемъ печатанія въ вѣдомственномъ органѣ и т. д. Государственному Контролю должно быть предоставлено право самостоятельнаго финансоваго разслѣдованія путемъ опроса лицъ, какъ принадлежащихъ, такъ и не принадлежащихъ къ подотчетнымъ учрежденіямъ, когда это является необходимымъ по обстоятельствамъ дѣла.

На вопросѣ о постановкѣ послѣдующей ревизіи съѣздъ долго не останавливался. Имъ было указано на допустимость ревизіи на выдержку, при чемъ виды отчетности, къ которымъ она примѣняется, опредѣляются учрежденіями Государственнаго Контроля на мѣстахъ. Кромѣ того, признано необходимымъ представленіе на послѣдующую ревизію, кромѣ подлинныхъ документовъ, отче-

товъ распорядителей по финансовымъ операціямъ и оборотамъ матеріальнаго имущества. Вопросъ о срокахъ представленія отчетовъ поручено разработать избранному съѣздомъ центральному комитету всероссійскаго союза служащихъ.

Въ цѣляхъ наиболѣе цѣлесообразнаго использованія наличныхъ силъ Контроля съѣздъ предложилъ обратить особенное вниманіе и значительно усилить ревизію чрезвычайныхъ расходовъ, вызванныхъ военными обстоятельствами, на началахъ предварительной и фактической повѣрки оборотовъ: военно-операціонныхъ, по снабженію арміи оружіемъ и продовольствіемъ, сооруженію разныхъ построекъ и дорожно-строительнымъ работамъ, по транспорту, топливу и т. п. Ревизію нормальнаго бюджета сократить до крайняго минимума, производя повѣрку лишь наиболѣе крупныхъ хозяйственно-операціонныхъ расходовъ, и притомъ на выдержку. Въ отношеніи своевременнаго представленія документовъ немедленно принять соотвѣтствующія мѣры: должно быть издано постановленіе временнаго правительства о матеріальной отвѣтственности должностныхъ лицъ за недоставленіе въ срокъ документовъ. Срокъ присылки документовъ назначить точный. Ревизію расходовъ изъ чрезвычайныхъ кредитовъ по заготовкамъ продовольствія и фуража сосредоточить въ мѣстныхъ и военно-окружныхъ контрольныхъ учрежденіяхъ.

Заслушавъ заявленіе С. А. Гадзяцкаго о предѣлахъ, въ которыхъ имѣетъ мѣсто ревизія операцій, производимыхъ общественными организаціями, съѣздъ призналъ необходимымъ скорѣйшее распространеніе всѣхъ видовъ ревизіи на хозяйственныя операціи этихъ организацій. Признано было необходимымъ распространить также функціи Государственнаго Контроля на кредитныя операціи министерства финансовъ. Обращено было съѣздомъ вниманіе и на желѣзнодорожное дѣло, и признаны необходимыми участіе Контроля, на началахъ предварительной и фактической ревизіи, при изысканіяхъ желѣзныхъ дорогъ, а также установленіе дѣйствительнаго контрольнаго надзора какъ за постройкой частныхъ желѣзныхъ дорогъ, гарантированныхъ правительствомъ, такъ и за ихъ эксплоатаціей.

Въ отношеніи предѣла правъ контрольныхъ служащихъ въ смыслѣ осуществленія фактическаго надзора съѣздомъ высказано слѣдующее пожеланіе: желательно предоставить членамъ ревизіонныхъ коллегій и всѣмъ фактическимъ контролерамъ право, не считаясь съ предѣлами своихъ полномочій и порученій, составлять акты въ случаяхъ обнаруженія дѣйствій явно противозаконныхъ и явленій, угрожающихъ интересамъ казны, когда по обстоятельствамъ

дѣла неотложно требуется зафиксированіе фактовъ, а соотвѣтствующій контролеръ отсутствуетъ.

Въ связи съ вопросомъ о задачахъ, предѣлахъ и правильной постановкѣ ревизіи съѣздомъ служащихъ поднятъ весьма важный вопросъ о необходимости вести строгій учетъ государственнаго инвентаря. Съѣздъ постановилъ признать необходимость установленія у насъ правильнаго учета государственныхъ имуществъ и баланса государственныхъ средствъ; нынѣ же приступить къ разработкѣ основаній и правилъ учета государственныхъ имуществъ; признать настоятельно необходимымъ приведеніе въ извѣстность и цѣлесообразное использованіе государственныхъ средствъ, а также участіе въ этомъ дѣлѣ Государственнаго Контроля.

Необходимо теперь же принять мѣры къ правильной постановкѣ счетоводства и ревизіи матеріальной отчетности вновь организуемыхъ операцій государственнаго хозяйства и упорядоченію отчетности по существующимъ операціямъ. Независимо отъ этого, въ цѣляхъ планомѣрной и цѣлесообразной ликвидаціи инвентарнаго и матеріальнаго имущества и запасовъ въ арміи и на театрѣ войны, какъ въ войсковыхъ частяхъ, такъ и въ учрежденіяхъ, заведеніяхъ и установленіяхъ, обслуживающихъ армію, напр., земскаго союза, городского союза, Земгора, военно-дорожныхъ организацій и пр.,—необходимо немедленно приступить къ приведенію въ извѣстность и раціональному использованію этихъ имуществъ и запасовъ.

Отчетъ по исполненію государственной росписи доходовъ разсматривается Государственнымъ Контролемъ въ ревизіонномъ порядкѣ. За каждый бюджетный годъ Государственнымъ Контролемъ составляется отчетъ о ревизіонной дѣятельности Контроля. Этотъ отчетъ, кромѣ бухгалтерскихъ свѣдѣній, долженъ давать освѣщеніе дѣятельности вѣдомствъ съ анализомъ распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по исполненію бюджета даннаго года. Отчетъ представляется Контролемъ законодательнымъ учрежденіямъ и публикуется во всеобщее свѣдѣніе.

Всероссійскимъ съѣздомъ служащихъ въ ряду другихъ былъ поднятъ весьма важный вопросъ о предоставленіи ревизіоннымъ постановленіямъ силы судебныхъ рѣшеній. Однако по этому вопросу съѣздъ не вынесъ опредѣленнаго рѣшенія, онъ склонился къ мнѣнію, что настоящій вопросъ можетъ быть разрѣшенъ только послѣ коренной реформы вѣдомства Государственнаго Контроля. Въ настоящее же время необходимо при разработкѣ устава ревизіи установить сроки для дачи объ-

ясненій по учетамъ Контроля и матеріальную отвѣтственность за ихъ нарушеніе, а затѣмъ сроки обжалованія постановленій общихъ присутствій и совѣта Контроля по начетамъ, а равно взысканій въ безспорномъ порядкѣ при нарушеніи сроковъ.

Въ области организаціи контрольныхъ учрежденій съѣздъ обратилъ вниманіе только на два общихъ вопроса: о спеціализаціи дѣятельности контрольныхъ учрежденій и автономности контрольныхъ учрежденій. Контрольныя учрежденія должны быть организованы каждое для повѣрки отдѣльнаго рода финансово хозяйственныхъ операцій и по отдѣльнымъ видамъ отчетности по неоперационнымъ доходамъ и расходамъ. Чѣмъ болѣе спеціализированы ревизоры внутри этихъ учрежденій, тѣмъ плодотворнѣе ихъ работа. При большей спеціализаціи ревизоровъ и ревизіонныхъ отдѣленій необходима планомѣрная централизованная система. Но въ то же время съѣздъ призналъ, что учрежденія вѣдомства въ своихъ ревизіонныхъ изслѣдованіяхъ должны быть совершенно автономны и могутъ быть ограничены лишь законами и распоряженіями, законно изданными. Отъ дальнѣйшей разработки вопроса о структурѣ учрежденія Государственнаго Контроля съѣздъ уклонился, поручивъ детальную разработку этого избранному имъ центральному комитету союза служащихъ.

Много удѣлено было вниманія съѣздомъ вопросу о личномъ составѣ служащихъ и о корпоративныхъ органахъ, устройству матеріальнаго и правового положенія ихъ. Но всѣ мѣры, которыя всероссійскій съѣздъ служащихъ Государственнаго Контроля намѣренъ былъ провести, остались благими пожеланіями, осуществить которыя пришлось уже при иныхъ условіяхъ работы Государственнаго Контроля и въ иной политической обстановкѣ. Пока по окончаніи съѣзда шла организаціонная дѣятельность и выполнялась избраннымъ на всероссійскомъ съѣздѣ центральнымъ комитетомъ служащихъ сложная, требующая продолжительнаго труда техническая работа по составленію проектовъ новаго положенія о Контролѣ и уставовъ ревизіи и счетоводства, совершился октябрьскій переворотъ, выбившій работниковъ изъ ихъ привычной колеи и поставившій разрѣшеніе вопросовъ контрольнаго дѣла на иную почву коренной перестройки дѣла Контроля, а не постепеннаго его углубленія.

Какъ явленіе новое и отрадное, нужно отмѣтить возникновеніе въ Государственномъ Контролѣ, по желанію съѣзда, своего печатнаго органа.

ЧАСТЬ V.

КОНТРОЛЬ ПОСЛѢ ОКТЯБРЬСКАГО ПЕРЕВОРОТА *).

X. Начало реорганизацiи контрольнаго дѣла центральной коллегiей Контроля.

Послѣ октябрьскаго переворота Совѣтская власть рѣшила сразу произвести полную перестройку системы Государственнаго Контроля: 18 января 1918 года былъ изданъ декретъ, опредѣляющiй основные принципы намѣчаемой реформы. Суть ея „въ искорененiи бюрократической волокиты и созданiи болѣе жизненныхъ и рацiональныхъ формъ Контроля, не губящихъ инициативы и ведущихъ къ быстрому обнаруженiю и предотвращенiю условiй, мѣшающихъ веденiю правильнаго государственнаго хозяйства". Задачу эту предполагалось разрѣшить путемъ созданiя слѣдующей системы контрольныхъ учрежденiй: а) на мѣстахъ расходованiя народныхъ суммъ—контрольныхъ комиссiй, избираемыхъ служащими и рабочими учрежденiй или предпрiятiй, подлежащихъ Контролю, однако изъ лицъ, не являющихся распорядителями; б) въ губернiяхъ и районахъ—учетно-контрольныхъ коллегiй, образуемых советами рабочихъ, солдатскихъ и крестьянскихъ депутатовъ, и в) центральной коллегiи, образуемой Центральнымъ Исполнительнымъ Комитетомъ совѣтовъ рабочихъ, солдатскихъ и крестьянскихъ депутатовъ для общаго направленiя всей контрольной дѣятельности въ странѣ. О преобразованiи существующихъ контрольныхъ учрежденiй и измѣненiи порядка находящихся у нихъ дѣлъ имѣлось въ виду издать особый декретъ.

9 марта — было издано „Временное положенiе о Государственномъ Контролѣ" впредь до окончательнаго переустройства управленiя Республики на новыхъ началахъ. Положенiе намѣчаетъ уже только двѣ категорiи контрольныхъ учрежденiй: центральные и мѣстные органы. Въ организацiи какъ центральнаго, такъ и мѣстнаго Контроля устанавливается коллегiальное управленiе. Центральная коллегiя избирается Всер. И. К. С., а мѣст-

*) См. также „Краткiй отчетъ Народнаго Комиссарiата Государственнаго Контроля". Окт. 1917—окт. 1918 г.; Извѣстiя Государственнаго Контроля за 1918 г. № 1—6; „Бюллетени Извѣстiй Государственнаго Контроля" 1918 г. №№ 1—22.

ные—губернскими совдепами. „Временнымъ положеніемъ" о Государственномъ Контролѣ были установлены слѣдующія основныя начала реформы Контроля. Государственный Контроль наблюдаетъ не только за законностью и правильностью, но и за хозяйственностью и цѣлесообразностью оборотовъ денежныхъ и матеріальныхъ народныхъ капиталовъ. Государственный Контроль независимъ отъ административныхъ совѣтскихъ органовъ. Членамъ центральной коллегіи предоставляется присутствовать въ Совѣтѣ Народныхъ Комиссаровъ только съ совѣщательнымъ голосомъ.

Центральная коллегія обратила вниманіе на организаціонную дѣятельность Контроля. Съ этою цѣлью, кромѣ центральной коллегіи, учреждена особая организаціонная коллегія въ составѣ трехъ лицъ по назначенію центральной коллегіи, изъ коихъ одинъ долженъ быть изъ центральнаго комитета всероссійскаго союза служащихъ въ Государственномъ Контролѣ. Въ засѣданіяхъ организаціонной коллегіи принимали участіе по общимъ вопросамъ всѣ управляющіе отдѣлами, а по спеціальнымъ—только тѣ, къ вѣдѣнію коихъ относится вопросъ.

Для большаго успѣха той же организаціонной работы былъ образованъ Общій отдѣлъ, гдѣ сосредоточилась разработка общихъ вопросовъ. Вмѣсто прежнихъ департаментовъ временное положеніе раздѣлило центральный Контроль на отдѣлы: Военный, Морской, три Гражданскихъ, три Желѣзнодорожныхъ, Кредитный, Отчетный и упомянутый уже выше Общій. Для осуществленія на мѣстахъ поставленныхъ контролемъ цѣлей образуются мѣстные контроли или общаго назначенія для всѣхъ народныхъ капиталовъ, или же спеціальные—для нѣкоторыхъ видовъ хозяйства. Районъ дѣятельности мѣстныхъ Контролей общаго назначенія ограничивался райономъ дѣятельности подлежащаго совѣта рабочихъ, солдатскихъ и крестьянскихъ депутатовъ, дѣятельность же спеціальныхъ контролей ограничивается областью повѣряемаго хозяйственнаго предпріятія. Контрольныя мѣстныя коллегіи составляются изъ трехъ избираемыхъ мѣстнымъ совѣтомъ рабочихъ, солдатскихъ и крестьянскихъ депутатовъ лицъ, при чемъ одинъ изъ этихъ трехъ членовъ долженъ быть изъ мѣстной контрольной профессіональной организаціи. Контроли, образуемые при небольшихъ хозяйственныхъ частяхъ, могутъ не имѣть полнаго состава коллегіи и состоять изъ отдѣльныхъ лицъ. Временное положеніе 9 марта 1918 года положило начало организаціонной работѣ Контроля.

XI. Народный Комиссаріатъ Государственнаго Контроля.

Въ маѣ центральная коллегія Государственнаго Контроля преобразуется въ комиссаріатъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ дѣятельность контрольныхъ учрежденій вступаетъ въ ближайшую связь съ совѣтскими организаціями и учрежденіями. Это съ перваго же времени благопріятно отразилось на роли и вліяніи Государственнаго Контроля. 21 мая Народнымъ Комиссаромъ Государств. Контроля К. И. Ландеромъ дѣлается распоряженіе о томъ, что всѣ смѣты и ходатайства объ отпускѣ средствъ, поступающіе на утвержденіе Совѣта Народныхъ Комиссаровъ, подлежатъ предварительному заключенію Государственнаго Контроля. Въ виду этого и предложено всѣмъ совдепамъ представлять въ Государственный Контроль проекты смѣтъ и ходатайства объ отпускѣ средствъ съ приложеніемъ объяснительной записки и всѣхъ матеріаловъ и данныхъ, подтверждающихъ необходимость и цѣлесообразность предполагаемаго расхода. Непредставленіе или несвоевременное представленіе въ Контроль этихъ данныхъ повлечетъ,—предупреждаетъ приказъ,—неизбѣжную задержку разсмотрѣнія смѣтъ и отпуска средствъ. Во всѣхъ комиссіяхъ, совѣщаніяхъ, комитетахъ и т. п. при рѣшеніи вопросовъ, плановъ и работъ, вызывающихъ расходованіе народныхъ средствъ, представители Государственнаго Контроля участвуютъ съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Въ то же время для окончательнаго редактированія составленнаго еще до октябрьскаго переворота проекта новаго положенія о Государственномъ Контролѣ образована была особая редакціонная комиссія, которой поручено въ кратчайшій срокъ представить въ коллегію Комиссаріата Государственнаго Контроля, дѣйствующую теперь на правахъ бывшаго совѣта Гос. Контроля, проекты новаго положенія: 1) учрежденія Государственнаго Контроля—общія положенія, организація въ центрѣ и на мѣстахъ, 2) проекта устава ревизіи, 3) устава отчетности, 4) кассоваго устава и 5) смѣтнаго устава. Комиссіи предоставлено право приглашать спеціалистовъ и свѣдущихъ лицъ. Тогда же для правильной постановки дѣла представленія заключеній по смѣтамъ, вносимымъ на утвержденіе Совѣта Народныхъ Комиссаровъ, образованъ особый Смѣтный отдѣлъ, а затѣмъ особый отдѣлъ факти-

ческаго летучаго контроля по обслѣдованію и внезапной ревизіи совѣтскихъ и общественныхъ, а также частныхъ учрежденій и организацій.

Матеріалъ, доставленный ревизіоннымъ обслѣдованіемъ цѣлаго ряда центральныхъ и провинціальныхъ совѣтскихъ учрежденій, показалъ, что во многихъ случаяхъ отчетность по расходованію средствъ вовсе не велась, вмѣсто приходо-расходныхъ книгъ и документовъ ревизоры находили записи карандашомъ въ памятной книжкѣ, замѣтки на клочкахъ бумаги, при чемъ дѣло не ограничивалось недостаткомъ отчетности: видно было всюду небрежное, расточительное отношеніе къ народной копейкѣ,—авансы въ сотни тысячъ выдавались на руки людямъ, за которыхъ поручиться никакъ нельзя было, по цѣлому году не сдавались отчеты по полученнымъ авансамъ, новые брались безъ счета. Во многихъ случаяхъ незаконно тратились казенныя средства на личныя надобности; казенное имущество, иногда весьма цѣнное, расхищалось, оставленное безъ охраны, или гнило и портилось отъ небрежнаго отношенія къ его храненію. На содержаніе служащихъ и командировки тратились средства, большія тѣхъ, которыя можно было истратить на законномъ основаніи. Часто деньги просто похищались изъ казеннаго сундука. Мѣстныя контрольныя учрежденія работали вяло.

Оказавшись предъ такую картиною развала, Народный Комиссаріатъ Государственнаго Контроля принялъ всѣ зависящія мѣры къ установленію должнаго порядка. Распоряженіе объ обязательномъ и неизбѣжномъ подчиненіи всѣхъ совѣтскихъ учрежденій Контролю имѣло исключительное по важности значеніе, но оно обязывало сейчасъ же, немедля начать огромную организаціонную работу въ центрѣ и на местахъ. И она дѣйствительно началась. Перспектива огромной работы по разсмотрѣнію смѣтъ почти вдвойнѣ увеличившихся числомъ центральныхъ правительственныхъ учрежденій побудила образовать, какъ уже отмѣчено, особый Смѣтный отдѣлъ, объединяющій дѣятельность по разсмотрѣнію смѣтъ. Широкій доступъ, впервые полученный Контролемъ, къ ревизіи технической стороны хозяйственныхъ предпріятій, которой до революціи не касался Контроль, быстрый ростъ націонализированныхъ крупныхъ промышленныхъ предпріятій, требующихъ организаціи въ нихъ Контроля, вызвали организацію специальнаго Техническо-Промышленнаго отдела Контроля. Особые отделы пришлось организовать для ревизіи общественныхъ организацій и расходовъ на плѣнныхъ и бѣженцевъ. Новый строй юридическихъ отношеній вызвалъ необходимость образовать юрисконсультскія части, а отвѣтственная организаціон-

ная работа на мѣстахъ и въ центрѣ и необходимость тщательнаго инструктированія дѣятельности мѣстных работниковъ вызвали къ жизни особый Организаціонно-Инструкторскій отдѣлъ.

Были мобилизованы на работу всѣ наличныя силы Контроля. Было предписано, съ одной стороны, немедленно произвести учетъ всѣхъ наличныхъ силъ служащихъ Государственнаго Контроля, назначить по всѣмъ предпріятіямъ, заводамъ, фабрикамъ и совѣтскимъ организаціямъ, во всѣ продовольственные и проч. отдѣлы и комиссаріаты фактическихъ контролеровъ, а равно ввести надзоръ въ большихъ городахъ за правильностью всѣхъ денежныхъ операцій домовыхъ комитетовъ, районныхъ думъ и т. д.; съ другой—предоставить немедленно въ распоряженіе совѣтовъ на местахъ опытныхъ инструкторовъ-счетоводовъ для введенія надзора за осуществленіемъ правильнаго счетоводства, отчетности и руководства общими работами по составленію смѣтъ, немедленно образовать краткосрочные курсы фактическихъ контролеровъ и контролеровъ-инструкторовъ, немедленно командировать во всѣ районы Россіи опытныхъ контролеровъ-инструкторовъ изъ наличнаго состава наиболѣе отвѣтственныхъ работниковъ для организаціи дѣла на мѣстахъ.

На мѣстахъ были организованы областные и спеціальные контроли. Такъ, былъ организованъ областной контроль въ Западной области (губерніи: Смоленская, Витебская, Могилевская), контроль Волжскаго, а затѣмъ и Маріинскаго воднаго транспорта, контроль сѣверо-западнаго, затѣмъ и юго-восточнаго управленія шоссейныхъ дорогъ и т. д. Во многихъ губерніяхъ стали образовываться уѣздные контроли, и въ Западной, напримѣръ, области они проявили живую созидательную работу. Однако слѣдуетъ отмѣтить, что въ дѣятельности мѣстныхъ органовъ часто пересиливалъ элементъ центробѣжныхъ силъ и мѣстной автономіи.

Въ центрѣ и на мѣстахъ были образованы кадры бухгалтеровъ-инструкторовъ. Приняты мѣры къ устройству на правильныхъ началахъ счетоводства въ распорядительныхъ управленіяхъ и къ наблюденію за надлежащимъ веденіемъ его. Озабочиваясь подготовкой лицъ, пригодныхъ для работы въ новыхъ условіяхъ, Комиссаріатъ Государственнаго Контроля организовалъ при центральномъ Контролѣ особые курсы.

Въ тѣхъ же видахъ развитія техническихъ и общихъ, особенно въ области экономической, познаній сотрудниковъ контроля Комиссаріатъ Государственнаго Контроля рѣшилъ

широко поставить издательскую дѣятельность Государственнаго Контроля.

Въ апрѣлѣ еще центральной коллегіей Контроля вмѣсто имѣвшаго въ значительной мѣрѣ профессіональный характеръ „Вѣстника Государственнаго Контроля“ былъ основанъ по болѣе широкой программѣ вѣдомственный журналъ „Извѣстія Государственнаго Контроля“.

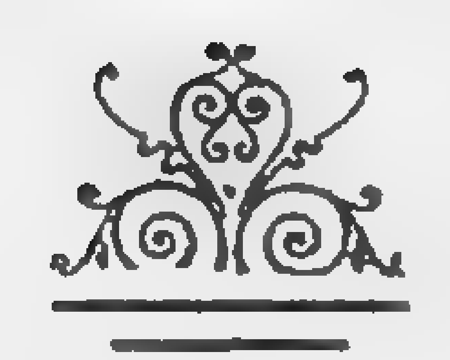
Для распространенія въ широкихъ кругахъ свѣдѣній о дѣятельности контрольныхъ учрежденій и преданія гласности обнаруживаемыхъ Контролемъ злоупотребленій образовано при редакціи „Извѣстій Государственнаго Контроля“ бюро печати.

Изъ принципіальныхъ распоряженій Совѣтской власти о Государственномъ Контролѣ слѣдуетъ отмѣтить въ заключеніе приказъ № 99, отъ 28 іюля. Въ немъ сообщается, что Совѣтомъ Народныхъ Комиссаровъ въ засѣданіи 20 іюня постановлено, что Государственный Контроль долженъ быть боевымъ органомъ по раскрытію преступленій, борьбы съ ними и изысканію практическихъ мѣръ борьбы съ безотчетностью и безхозяйственностью. Поэтому Народный Комиссаріатъ Государственнаго Контроля требуетъ отъ всѣхъ служащихъ вѣдомства самой настойчивой и рѣшительной работы. Служащіе должны помнить, что въ новомъ государственномъ строѣ Контролю отведено исключительное мѣсто, ему предоставлены полная самостоятельность въ дѣлѣ ревизіи и право не только повѣрять законность, правильность и цѣлесообразность оборотовъ денежныхъ и матеріальныхъ средствъ, но и оцѣнивать съ тѣхъ же точекъ зрѣнія всѣ хозяйственно-распорядительныя дѣйствія подотчетныхъ учрежденій и лицъ. Производя ревизіи и обслѣдованія, служащіе Контроля не должны узко ограничиваться обычными, поставленными имъ задачами,—они призваны повѣрять все хозяйство Республики и дѣйствія всѣхъ должностныхъ лицъ, и потому если обнаружена при обслѣдованіи причастность къ неправильнымъ дѣйствіямъ какихъ-либо другихъ учрежденій и лицъ, то должно немедленно распространять ревизію и на этихъ послѣднихъ. Главнымъ образомъ, при обозрѣніи дѣятельности учрежденій и лицъ, хотя бы и въ неревизіонныхъ цѣляхъ, должно быть всегда обращено особое вниманіе на ревизіонную сторону дѣла, и при обнаруженіи неправильностей необходимо возбуждать немедленно преслѣдованіе.

Если этотъ приказъ свидѣтельствуетъ о желаніи Совѣтской власти придать дѣятельности Государственнаго Контроля живой, даже боевой и вполнѣ независимый характеръ, то мѣсто, которое отведено Контролю въ

конституціи Республики, не вполнѣ соотвѣтствуетъ этимъ стремленіямъ.

Народный Комиссаріатъ Государственнаго Контроля въ конституціи Россійской Федеративной Соціалистической Республики не выдѣленъ изъ ряда другихъ комиссаріатовъ и не изъятъ изъ подчиненія центральнымъ распорядительнымъ и исполнительнымъ органамъ власти. Но нужно думать, что это—лишь временное положеніе разсчитанное на переходное время.



Важнѣйшая литература

по исторіи государственнаго контроля.

Градовскій. Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи. С.-П.Б. 1868 г.

Преобразованіе Государственнаго Контроля и нѣкоторыхъ частей финансовой администраціи въ Россіи. **Морской Сборникъ 1869 г.** № 6, стр. 426, № 12, стр. 284.

Всеподданнѣйшій докладъ государственнаго контролера о развитіи и дѣятельности Государственнаго Контроля съ 1855—1880 гг. С.-П.Б. 1880 г.

Обзоръ бюджетнаго законодательства въ Россіи за 1862—1890 гг. Изд. государственной канцеляріи.

Алышевскій. О прошломъ и нынѣшнемъ устройствѣ Государственнаго Контроля въ Россіи. С.-П.Б. 1881 г.

Блехъ. Устройство финансоваго управленія и контроля въ Россіи въ историческомъ ихъ развитіи. С.-П.Б. 1895 г.

Бочковскій. Организація Государственнаго Контроля въ Россіи сравнительно съ государствами Зап. Европы. С.-П.Б. 1895 г.

Саковичъ В. Государственный Контроль въ Россіи, его исторія и современное устройство въ связи съ изложеніемъ смѣтной системы, кассоваго порядка и устройства государственной отчетности. Ч. I, вт. изд. С.-П.Б. 1898 г.

Общій обзоръ развитія и дѣятельности Государственнаго Контроля въ царствованіе Имп. Александра III, 1881—1894 гг. С.-П.Б. 1901 г., 146 стр.

Шингаревъ. Вопросы государственнаго хозяйства и бюджета въ 3-й Государственной Думѣ, „Русская Мысль“ 1908 г. №№ 8—10.

Государственный Контроль 1811—1911 г. (историч. обзоръ за 100 л.).

Кремяновскій М. Государственный Контроль въ Россіи за 100 лѣтъ. „Вѣст. Европы“ 1915 г., іюнь, стр. 114—158.

Яснопольскій Я. Очерки русскаго бюджетнаго права. Историческій обзоръ составленія государственныхъ росписей и бюджетная реформа Татаринова. М. 1912 г.

Гадзяцкій С. Реформы въ Государственномъ Контролѣ въ первые пять мѣсяцевъ новаго строя. **Вѣстникъ Государственнаго Контроля.** № 3—4, стр. 1—23.

Краткій отчетъ Народнаго Комиссаріата Государственнаго Контроля о реорганизаціи и дѣятельности Государственнаго Контроля (окт. 1917—окт. 1918). М. 1918 г.

Вѣстникъ Государственнаго Контроля за 1917—1918 г. №№ 1—6.

Извѣстія Государственнаго Контроля за 1918 г. № 1—6.

Бюллетень Извѣстій Государственнаго Контроля за 1918 г. №№ 1—22.

